

RITARDATI PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PATTO DI STABILITÀ INTERNO

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale sull'Industria
delle Costruzioni – Dicembre 2012

Sommario

Sintesi.....	3
La dimensione finanziaria dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione per lavori pubblici.....	3
L'indagine Ance sui ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione	4
Patto di stabilità interno e ritardati pagamenti a livello locale	7
Standard europei previsti dal 2013 con la nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento	14

Sintesi

Il settore delle costruzioni è, in Italia, uno tra i più colpiti dall'inaccettabile fenomeno dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione. Un fenomeno che, unito al credit crunch operato dalle banche, determina una situazione di estrema sofferenza per le imprese che realizzano lavori pubblici ed estende i suoi effetti su tutta la filiera, creando i presupposti per l'insolvenza di migliaia di imprese. Bastano, infatti, ritardi di poche centinaia di migliaia di euro per far fallire un'impresa.

La dimensione finanziaria dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione nel settore dei lavori pubblici, infatti, ha raggiunto i 19 miliardi di euro ed è in costante crescita. Anche i tempi di pagamento aumentano: in media, secondo i risultati dell'indagine rapida realizzata dall'Ance ad ottobre 2012, le imprese che realizzano lavori pubblici sono pagate dopo 8 mesi –circa quindici giorni in più rispetto a maggio scorso- e le punte di ritardo superano ampiamente i 2 anni.

Il Patto di Stabilità Interno, che limita fortemente la capacità di investimento degli enti locali, continua a rappresentare la principale causa di ritardo nei pagamenti della Pubblica Amministrazione. Sotto questo profilo, appare estremamente preoccupante l'ulteriore irrigidimento del Patto previsto nel prossimo triennio per un importo pari a 25 miliardi di euro, che, unito all'estensione delle regole di contenimento della spesa pubblica ai Comuni più piccoli, rischia di gravare principalmente sull'imprenditoria medio-piccola. Occorre quindi modificare le regole del Patto di stabilità interno riducendone l'entità in termini di contributo chiesto a Regioni, Province e Comuni e modificandone le regole in modo da favorire le spese in conto capitale (c.d. "golden rule").

Oltre alle misure di contenimento della spesa pubblica, la situazione di estrema sofferenza nei pagamenti dei lavori pubblici è anche determinata da una legislazione nazionale inadeguata, che risulta essere tra le più penalizzanti d'Europa per le imprese. Le sanzioni previste per le Pubbliche Amministrazioni italiane in caso di ritardo di pagamento, infatti, sono risibili e molto inferiori a quelle applicate negli altri Paesi dell'Unione Europea. Da questo punto di vista, l'applicazione della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento al settore dei lavori pubblici, recentemente confermata anche dalla Commissione Europea, può consentire di evitare, in futuro, un ulteriore aumento dell'importo dei ritardati pagamenti nel settore dei lavori pubblici.

Parallelamente, però, appare urgente definire un programma di emersione e smaltimento del debito pregresso.

La dimensione finanziaria dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione per lavori pubblici

Quello delle costruzioni è, in Italia, uno tra i settori più colpiti dal fenomeno dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione.

Secondo le stime dell'Ance, l'importo dei ritardi di pagamento nel settore dei lavori pubblici ammonta a **19 miliardi di euro**. Ciò a fronte di un importo di debiti commerciali

stimato dalla Banca d'Italia in complessivi 80 miliardi di euro (5 punti di PIL) a fine 2011.

Dei 19 miliardi di euro di debiti commerciali della Pubblica amministrazione nei confronti delle imprese che realizzano lavori pubblici, circa 12 miliardi di euro, pari al 62%, corrispondono a debiti a livello locale e circa 7 miliardi di euro, pari al 38%, a debiti commerciali di livello statale.

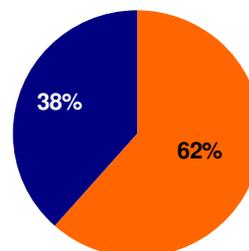
Nel corso degli ultimi anni, si è registrato un aumento costante dell'importo dei ritardi nel settore dei lavori pubblici.

Questa crescita della dimensione finanziaria dei ritardi di pagamento è la **conseguenza delle scelte di bilancio** effettuate dagli enti committenti che, a livello statale, hanno privilegiato lo

smaltimento dei debiti di natura corrente e, a livello locale, hanno fortemente ridotto le spese in conto capitale senza arrestare la crescita della spesa corrente.

Il settore dei lavori pubblici ha, quindi, sofferto più di altri l'applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica introdotte, a partire dal 2008, come conseguenza della crisi economico-finanziaria.

I RITARDI DI PAGAMENTO PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA - *Composizione % importo*



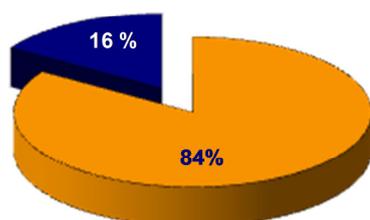
■ Debiti a livello statale ■ Debiti a livello locale

Totale 19 miliardi di euro di debiti

Elaborazione e stime Ance su documenti ufficiali

L'indagine Ance sui ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione

IMPRESSE CHE DENUNCIANO RITARDI NEI PAGAMENTI *Composizione %*



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

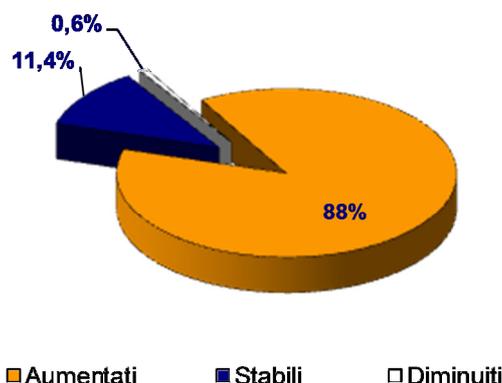
Fonte Ance - Indagine rapida ottobre 2012

L'indagine rapida realizzata dall'Ance a ottobre 2012 presso le imprese associate evidenzia un **ulteriore peggioramento della situazione dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione nel settore dei lavori pubblici** ed un conseguente acuirsi delle difficoltà finanziarie per le imprese.

Rispetto all'indagine realizzata a maggio 2012, infatti, sono aumentate le imprese che denunciano ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione. In 5 mesi, la quota delle imprese di costruzioni che subiscono ritardi è cresciuta del 6%, passando dal 78% all'84%.

Se quasi nessuno registra miglioramenti nelle condizioni di pagamento dei lavori realizzati, l'88% delle imprese associate segnala addirittura un aumentato dei ritardi nell'ultimo semestre.

NELL'ULTIMO ANNO I RITARDI DI PAGAMENTO DA PARTE DELLA PA SONO:



Fonte Ance - Indagine rapida ottobre 2012

circa il 10% delle imprese denuncia ritardi medi pari o superiori ai 24 mesi. Le punte di ritardo si concentrano principalmente nelle regioni del Sud e delle Isole, a cui seguono le regioni del Nord Ovest.

L'indagine Ance, inoltre, mette in evidenza la **diffusione del problema dei ritardi di pagamento tra tutte le stazioni appaltanti**, delineando un quadro di estrema sofferenza nei pagamenti degli enti locali alle imprese di costruzioni.

ENTI RESPONSABILI DEI RITARDI DI PAGAMENTO

1	Comuni	84%
2	Province	43%
3	Regioni	32%
4	Ministeri	20%
5	Asl	17%
6	Consorzi	12%
7	Altri	11%
8	Anas	10%
9	Ferrovie dello Stato	3%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte Ance - Indagine rapida ottobre 2012

I Comuni sono gli enti maggiormente citati dalle imprese (l'84%) come responsabili di ritardi nei pagamenti, mentre le Province e le Regioni, citate rispettivamente dal 43% e dal 32% delle imprese, occupano la seconda e la terza posizione nella classifica degli enti ritardatari.

La presenza degli enti locali ai primi posti della classifica è la conseguenza delle misure di finanza locale, adottate negli ultimi anni, che hanno acuito le difficoltà finanziarie di questi enti, ma è anche dovuto al fatto che questi enti sottoscrivono un maggior numero di contratti di lavori pubblici.

Per quanto riguarda le altre stazioni appaltanti, aumentano i problemi di pagamento delle Asl (dal 10% di maggio al 17% di ottobre) mentre diminuiscono nettamente le tensioni sui pagamenti dell'Anas e delle Ferrovie dello Stato. Risulta invece stabile la quota dei Ministeri rispetto alla precedente indagine (20% di segnalazioni).

Il Patto di Stabilità Interno, segnalato dal 66% delle imprese, **continua a rappresentare la principale causa di ritardo.** Si tratta di una misura che, com'è noto, blocca i pagamenti in presenza di risorse di cassa disponibili da parte degli enti.

Contemporaneamente, però, **le crescenti difficoltà finanziarie degli enti assumono un ruolo sempre più determinante nel provocare i ritardi.**

Secondo i risultati dell'indagine Ance, **il tempo medio di pagamento nel settore dei lavori pubblici è pari a 226 giorni.** In altre parole, le imprese ottengono il pagamento dei lavori regolarmente eseguiti dopo circa 8 mesi.

Ciò significa che il ritardo medio, oltre i termini contrattuali previsti dalla legge (75 giorni), risulta pari a 151 giorni. Si tratta di un **ritardo superiore del 14 % a quello registrato 5 mesi fa** (133 giorni).

La gravità della situazione dei ritardi è anche evidenziata dall'aumento della quota di imprese che denunciano ritardi estremamente elevati:

Il mancato trasferimento dei fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti, infatti, risulta denunciato dal 50% delle imprese (era il 34% cinque mesi fa). Per il 47% delle imprese, inoltre, è la mancanza di risorse di cassa dell'ente a determinare ritardi nei pagamenti.

L'indagine conferma anche la generale **inefficienza della Pubblica Amministrazione** tra le tre principali cause di ritardo nei pagamenti. Le imprese denunciano, infatti, difficoltà legate all'emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante (nel 39% dei casi), all'emissione del certificato di pagamento (36%) e alle "vischiosità burocratiche" all'interno della stazione appaltante (13%).

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

1	Patto di stabilità interno per Regioni ed Enti locali	66%
2	Trasferimento dei fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti	50%
3	Mancanza di risorse di cassa dell'ente	47%
4	Tempi lunghi di emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante	39%
6	Tempi lunghi di emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante	36%
7	Dissesto finanziario dell'ente locale	20%
8	Vischiosità burocratiche all'interno della stazione appaltante	13%
9	Contenzioso	12%
10	Perenzione dei fondi	12%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla
Fonte Ance - Indagine rapida ottobre 2012

A fronte del continuo aggravarsi del fenomeno dei ritardati pagamenti le imprese si sono trovate costrette ad assumere **decisioni per far fronte alla mancanza di liquidità provocata dal ritardato pagamento** delle somme dovute dalla Pubblica amministrazione. Nel corso degli ultimi mesi, le imprese hanno dovuto moltiplicare le tipologie di

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

1	Anticipo fatture in banca	65%
2	Dilazione tempi di pagamento ai fornitori e/o sub appaltatori	49%
3	Riduzione degli investimenti dell'impresa	44%
4	Riduzione del numero dei dipendenti	35%
5	Autofinanziamento	29%
6	Richiesta scoperto in banca	27%
7	Richiesto finanziamento a breve in banca	21%
8	Richiesta cessione pro solvendo	12%
9	Dilazione del versamento delle imposte e/o contributi, anche previdenziali	12%
10	Rinuncia a partecipare ad appalti pubblici	10%
11	Richiesta cessione pro soluto del credito	8%
12	Sospensione dei lavori	8%
13	Richiesta compensazione con le somme iscritte a ruolo (DL 78/2010)	7%
14	Nessuna	5%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla
Fonte Ance - Indagine rapida ottobre 2012

strumenti utilizzati, a testimonianza della difficoltà a trovare soluzioni efficaci al problema dei ritardi.

La soluzione privilegiata dalle imprese è stata quella dell'utilizzo di strumenti finanziari.

La maggiore parte delle imprese -il 65%- ha fatto ricorso all'**anticipo di fatture in banca**. Un quarto delle imprese -il 27%- ha richiesto uno scoperto in banca ed il 21% ha ottenuto un finanziamento a breve. Rispetto alle precedenti indagini, è invece diminuita la quota di imprese che hanno potuto realizzare operazioni di cessione del credito. Le modalità pro soluto e pro solvendo sono state utilizzate rispettivamente dall'8% (era il 16% a maggio) e dal 12% dalle imprese che hanno risposto all'indagine.

La minor disponibilità delle banche ad effettuare, nell'attuale fase congiunturale, operazioni di cessione del credito rispetto ad anticipi su fattura ha influenzato la possibilità per le imprese di utilizzare gli strumenti più efficaci. Tale contrarietà delle banche ad operazioni di cessione è stata confermata, anche per i prossimi mesi, negli accordi sottoscritti con il sistema imprenditoriale per favorire lo smobilizzo dei crediti della P.A. Per questo motivo, la tendenza a ricorrere in modo prevalente –se non esclusivo- ad operazioni di anticipo fatture dovrebbe continuare nei prossimi mesi.

In ogni caso, **i costi di questi strumenti finanziari sono interamente sopportati dalle imprese**, con conseguente riduzione dei margini e aumento della situazione di debolezza delle stesse. Anche per questo motivo, il 29% delle imprese ha fatto ricorso all'autofinanziamento.

Meno della metà delle imprese –il 49%- ha fatto ricorso alla **dilazione nei tempi di pagamento ai fornitori e ai sub-appaltatori** per fare fronte ai ritardi della Pubblica Amministrazione. In più della metà dei casi, le scelte imprenditoriali sono quindi state molto virtuose perché non si sono orientate verso una soluzione –quella della dilazione dei tempi di pagamento ai fornitori- considerata come quella di più semplice applicazione e a minor costo.

I ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione hanno avuto gravi ripercussioni anche in termini di **ridimensionamento dell'attività d'impresa**: il 44% delle imprese ha dovuto ricorrere ad una riduzione degli investimenti, mentre nel 35% dei casi si è ricorso alla riduzione del numero di dipendenti.

La **dilazione del versamento delle imposte e/o dei contributi**, anche previdenziali, ha invece messo a repentaglio l'attività del 12% delle imprese, in ragione dell'impossibilità di rilasciare il Durc, con conseguente impossibilità di partecipazione ad appalti pubblici.

Infine, i forti limiti imposti dalla normativa –possibilità di compensare solo in presenza di certificazione del credito con data- ed i ritardi registrati nell'attuazione delle norme hanno fortemente compromesso la possibilità per le imprese di compensare i crediti P.A. con somme iscritte a ruolo. Di fatto, solo il 7% delle imprese ha utilizzato questa possibilità.

Patto di stabilità interno e ritardati pagamenti a livello locale

Dal 1999, anno della sua introduzione nell'ordinamento italiano, il Patto di stabilità interno costituisce il principale strumento di controllo dell'indebitamento netto degli Enti locali (Regioni, Province, Comuni) a livello nazionale.

Uno strumento indispensabile che garantisce il rispetto dei criteri fissati dal Patto di Stabilità e Crescita europeo ma che, nella sua attuale formulazione, **limita fortemente la capacità di investimento degli enti locali** e rappresenta una **fonte di rischio per la sopravvivenza delle imprese di costruzioni che subiscono gli effetti dei ritardati pagamenti per lavori**, anche in presenza di risorse disponibili da parte degli Enti locali.

Negli ultimi anni, il forte irrigidimento delle condizioni del Patto di stabilità interno e il ricorso al parametro della "competenza mista", che rende difficile la naturale trasformazione degli impegni in pagamenti e mette sullo stesso piano spese correnti e spese in conto capitale, hanno esasperato questi effetti negativi, determinando una situazione di forte sofferenza per le imprese di costruzioni, già pesantemente colpite dalla stretta creditizia operata dalle banche a causa della crisi economico finanziaria.

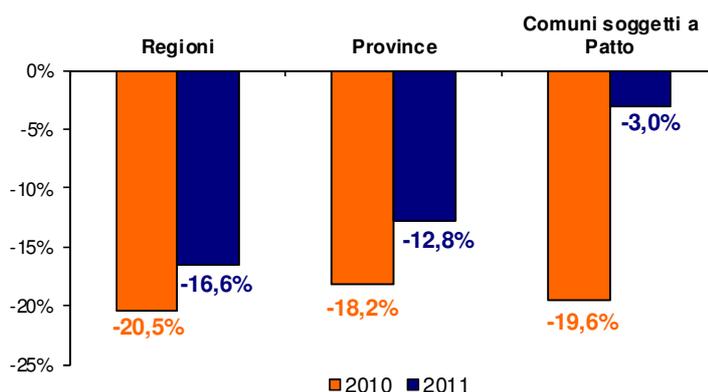
Il risultato concreto del Patto è stato il **blocco dei pagamenti degli enti locali e l'accumulo di ingenti residui passivi in conto capitale e di giacenze di cassa nei bilanci degli enti.**

La forte riduzione dei pagamenti degli enti locali nel biennio 2010-2011

Nell'ultimo biennio, la riduzione dei pagamenti in conto capitale delle Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni) è stata particolarmente forte.

Secondo la Corte dei Conti, infatti, la spesa in conto capitale degli enti locali è diminuita mediamente di circa il 19% rispetto al 2009. Nel 2011, vi è stata poi un'ulteriore riduzione della spesa in conto capitale, molto marcata per Regioni (-16,6%) e Province (-12,8%) ma meno pronunciata per i Comuni (-3,0%). Questi ultimi, infatti, hanno beneficiato delle misure di regionalizzazione del Patto attuate in molti territori regionali.

RIDUZIONE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEGLI ENTI LOCALI NEL 2010-2011 - Variazione %



Fonte: Ance su dati Corte dei Conti

La progressiva riduzione della spesa in conto capitale degli enti locali coinvolge, secondo la Corte, essenzialmente il settore delle costruzioni e risulta in gran parte attribuibile al vigoroso irrigidimento del Patto di stabilità disposto con le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni.

Le risorse a disposizione degli enti locali ma bloccate dal Patto di stabilità

Alla riduzione dei pagamenti è corrisposto un aumento molto significativo dei residui passivi e delle giacenze di cassa che gli enti locali non utilizzano per non sfiorare i limiti del Patto.

Complessivamente, si tratta, tra Comuni e Province, di circa **13,3 miliardi di euro** di risorse per investimenti in conto capitale che risultano bloccate dal Patto di stabilità interno.

Per i Comuni, l'Anci stima infatti in 10,9 miliardi di euro l'importo delle giacenze che potrebbero essere destinate ad investimenti in conto capitale di livello comunale ma che sono bloccate dal Patto di stabilità interno.

Per le Province, l'Upi quantifica le risorse bloccate in 2,4 miliardi di euro.

I dati delle associazioni dei Comuni e delle Province confermano inoltre che **è sempre più ampia la diffusione del problema dei ritardati pagamenti provocati dal Patto tra le amministrazioni locali**: ad esempio, l'86%

MAGGIORI SPESE IN CONTO CAPITALE REALIZZABILI DAI COMUNI IN ASSENZA DEI VINCOLI DEL PATTO

Valori in milioni di euro

Regione	Importo
Abruzzo	212,4
Basilicata	58,5
Calabria	93,6
Campania	538,1
Emilia-Romagna	940,0
Lazio	598,1
Liguria	436,4
Lombardia	3.113,9
Marche	242,7
Molise	11,5
Piemonte	615,7
Puglia	740,5
Sardegna	641,2
Sicilia	469,5
Toscana	723,7
Umbria	190,8
Veneto	1.285,3
Totale	10.911,9

Elaborazione Ance su dati IFEL

delle Province ha bloccato i pagamenti per via del Patto di stabilità.

Secondo le associazioni, nei prossimi mesi, continuerà ad aumentare la dimensione finanziaria dei pagamenti bloccati dal Patto. L'Upi stima in circa 700 milioni di euro l'importo degli ulteriori pagamenti che rischiano di essere bloccati nel 2013.

L'inefficienza nella programmazione e gestione della spesa aggrava gli effetti negativi del Patto di stabilità

Nel biennio 2010-2011, quindi, l'irrigidimento delle condizioni del Patto di stabilità interno ha determinato una forte flessione dei pagamenti da parte degli enti locali ed una crescita dell'importo dei pagamenti bloccati dal Patto.

**PATTO DI STABILITÀ INTERNO: LE AUTORIZZAZIONI DI
SPESA NON UTILIZZATE NEL BIENNIO 2010-2011**

Valori in milioni di euro

Enti territoriali	2010	2011
Regioni*	1.401,3	1.752,5
Province	127,9	147,1
Comuni soggetti a Patto**	812,9	303,8
Totale	2.342,1	2.203,4

* L'importo indicato per le Regioni comprende anche i valori dei Comuni e delle Province della Regione Trentino Alto Adige

** L'importo indicato per il 2011 non considera lo sfioramento del Patto del Comune di Torino per circa 480 milioni di euro

Nota 1: le autorizzazioni di spesa non utilizzate sono calcolate come somma delle differenze tra i saldi realizzati dai singoli enti alla fine dell'anno e i saldi obiettivi prefissati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

Elaborazione Ance su dati Corte dei Conti-Ragioneria dello Stato

Allo stesso tempo, però, questo fenomeno è stato accentuato dall'**evidente prudenza degli enti nel controllare la spesa e dalla rigidità delle regole del Patto** che, in assenza della regionalizzazione, non consentono una redistribuzione efficiente del peso del Patto tra i vari enti.

Dall'analisi dei dati pubblicati dalla Corte dei Conti, infatti, emerge che il pieno utilizzo della capacità di spesa autorizzata nell'ambito del Patto di stabilità interno avrebbe consentito di limitare la flessione registrata.

Nel 2011, circa 2,2 miliardi di euro di autorizzazioni di spesa concesse dal Ministero dell'Economia non sono state utilizzate da parte degli enti locali (per l'80% dagli enti regionali). Una cifra molto simile a quella rilevata nel 2010 (2,3 miliardi di euro).

Ciò significa che esistono **opportunità significative di miglioramento dell'efficienza del sistema dei pagamenti da parte degli enti locali**. Queste opportunità possono essere colte attraverso l'attuazione della regionalizzazione del Patto di stabilità interno.

Regionalizzazione del Patto di stabilità interno

La **regionalizzazione del Patto di stabilità interno** rappresenta una delle poche possibilità -se non l'unica- offerte dalla normativa attuale per limitare gli effetti negativi del Patto e favorire lo sblocco dei pagamenti alle imprese, in particolare nel campo dei lavori pubblici.

Si tratta di uno strumento che consiste nel mettere a sistema gli obiettivi di finanza pubblica definiti per i singoli enti locali sotto il coordinamento delle Regioni. In questo senso, la regionalizzazione **permette di liberare a costo zero**, per le imprese e per la Pubblica Amministrazione, **una parte significativa dei pagamenti per opere pubbliche dovuti alle imprese**. Lo strumento, inoltre, consente di assicurare una maggiore sostenibilità della finanza locale in una prospettiva di medio periodo.

Secondo un'indagine realizzata dall'Ance, **nel 2012, la regionalizzazione del Patto di stabilità interno da parte di 16 regioni ha consentito di liberare circa 1,9 miliardi di euro di pagamenti.**

Dopo i buoni risultati del 2011, la regionalizzazione si è quindi confermata uno strumento molto utile per limitare gli effetti negativi del Patto. Già nel 2011, infatti, la regionalizzazione aveva consentito di liberare 1,2 miliardi di euro di pagamenti e permesso, come sottolineato dalla Corte dei Conti¹, di allievare le tensioni sul sistema economico locale.

I RISULTATI DELLA REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO

Valori in milioni di euro

Anno	2009	2010	2011	2012
Regioni aderenti alla regionalizzazione	6	7	13	16
Totale pagamenti liberati	259,1	409,1	1.195,5	1.909,4
- di cui Patto regionale verticale	259,1	400,3	1.125,4	1.865,9
- di cui Patto regionale orizzontale	0,0	8,8	70,1	43,5

Elaborazione Ance su documenti ufficiali e indagine Ance 2012

A livello territoriale, il **Lazio** (361 milioni di euro), la **Campania** (219 milioni di euro) e la **Lombardia** (210 milioni di euro) sono le Regioni che sono intervenute maggiormente per diminuire le suddette tensioni.

Nel 2012, come negli anni precedenti, **le Regioni sono intervenute principalmente cedendo quote di Patto di competenza regionale** (c.d. Patto regionale verticale), ovvero riducendo i pagamenti dell'ente Regione, al fine di sbloccare pagamenti

degli enti locali, per un importo pari a circa **1,87 miliardi di euro.**

L'importo dei pagamenti liberati con il Patto regionale verticale risulta quindi in crescita del 66% rispetto all'anno scorso.

LA REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO NEL 2012

Valori in milioni di euro

REGIONE	Totale 2012	di cui Verticale incentivato	di cui Verticale non incentivato	di cui Orizzontale regionale
Abruzzo	30,1	25,6	-	4,5
Basilicata	41,2	17,2	24,0	-
Calabria	41,4	41,4	-	-
Campania	218,6	98,6	120,0	-
Emilia-Romagna	156,0	73,0	56,2	26,8
Lazio	361,2	112,2	242,3	6,7
Liguria	167,3	27,3	140,0	-
Lombardia	210,0	154,3	55,7	-
Marche	82,5	27,5	55,0	-
Molise	9,0	9,0	-	-
Piemonte	201,5	76,7	124,8	0,5
Puglia	70,8	70,8	-	-
Sardegna	93,2	70,0	23,2	-
Sicilia	-	-	-	-
Toscana	102,5	65,6	36,9	-
Umbria	33,9	18,9	15,0	-
Veneto	90,0	70,0	15,0	5,0
TOTALE	1.909,4	958,1	907,8	43,5

Elaborazione Ance su documenti ufficiali e indagine Ance

¹ Nel Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte dei Conti evidenzia che: "[la regionalizzazione del Patto di stabilità] ha raggiunto lo scopo di erodere il più possibile i margini finanziari che gli obiettivi del Patto consentivano e [...] favorito la ripresa del sistema economico del territorio evitando un ulteriore abbattimento della spesa in conto capitale".

Questo incremento è in parte determinato dall'incentivo –un premio da 800 milioni di euro distribuito tra le regioni che attuano il Patto verticale- introdotto dal legislatore ad agosto con la legge di conversione del decreto-legge “*spending review 2*” (DL 95/2012). Tale incentivo ha infatti favorito lo sblocco di 958 milioni di euro.

Allo stesso tempo, gli interventi regionali attuati secondo le modalità ordinarie del Patto regionale verticale sono stati significativi. L'importo dei pagamenti sbloccati attraverso provvedimenti di Patto verticale non incentivato, infatti, è stato pari a circa 908 milioni di euro.

Per quanto riguarda gli interventi di **Patto regionale orizzontale**, ovvero di cessione/acquisizione di spazi finanziari tra Comuni e Province dello stesso territorio regionale, i risultati risultano inferiori a quelli registrati nel 2011. L'importo delle misure adottate ammonta infatti a **44 milioni di euro** contro 70 milioni del 2011.

Rispetto a questo risultato, occorre evidenziare che l'introduzione del Patto orizzontale nazionale incentivato –con un premio da 200 milioni di euro distribuito tra i Comuni che cedono spazi finanziari-, ha depotenziato le misure di Patto orizzontale di livello regionale.

Sul punto, in passato, la Corte dei Conti ha più volte evidenziato che il Patto orizzontale nazionale avrebbe neutralizzato di fatto l'operare della concertazione a livello regionale prevista nell'ambito della regionalizzazione del Patto.

Più recentemente, la Corte ha anche evidenziato che, a partire dal 2013, in considerazione dell'estensione delle regole a Patto ai piccoli Comuni, il Patto orizzontale nazionale –per giunta applicato ai soli Comuni- rischia di “[*generare*] qualche interferenza perché [*prescinde*] dalla logica regionale e finisce per trasferire spazi finanziari da un ambito regionale all'altro” e contraddice gli interventi diretti a valorizzare il ruolo del decentramento, rafforzando le forme di cooperazione tra enti diversi della stessa regione.

Il paradosso, inoltre, è che il **Patto di stabilità orizzontale nazionale**, nonostante l'incentivo da 200 milioni introdotto dal legislatore, ha consentito di erodere solo molto parzialmente i margini di miglioramento dell'efficienza dei pagamenti. I pagamenti liberati sono infatti stati pari a circa **129 milioni di euro** a fronte di circa 300 milioni di euro stimati in base ai dati dell'anno 2011.

Per quanto sopra, in caso di rifinanziamento dei meccanismi incentivanti introdotti nel 2012, appare opportuno prevedere che l'incentivo sia destinato ai Comuni che partecipano ai Patti regionali orizzontali e non a quelli che aderiscono al Patto di stabilità orizzontale nazionale.

Prospettive del Patto di stabilità interno nel triennio 2013-2015

Nel prossimo triennio, l'entità dell'**ulteriore contributo al risanamento dei conti pubblici richiesto agli enti locali** nell'ambito delle misure di contenimento della spesa pubblica ammonta complessivamente a circa **25 miliardi di euro**.

In particolare, per il 2013, il contributo richiesto risulta pari a 7,8 miliardi di euro di cui circa 3,4 miliardi di euro -pari al 44% del totale- a carico dei Comuni e circa 2,2 miliardi di euro -pari al 28% del totale- a carico delle Regioni a statuto ordinario.

L'IRRIGIDIMENTO TOTALE DEL PATTO DI STABILITA' NEL TRIENNIO 2013-2015

Anno di riferimento: 2012 - Valori in milioni di euro

	2013	2014	2015	Totale triennio
Regioni a statuto ordinario	2.155	2.155	2.205	6.515
Regioni a statuto speciale e Prov. Autonome	1.270	1.770	1.845	4.885
Province	970	970	1.020	2.960
Comuni	3.385	3.385	3.485	10.255
TOTALE	7.780	8.280	8.555	24.615

Nota 1: Nella tabella sono riportati gli importi complessivi relativi all'irrigidimento del Patto di stabilità interno e ai tagli ai trasferimenti contenuti nelle Manovre dell'estate 2011 (L. 111/2011 e L. 148/2011), confermate dalla Legge di stabilità per il 2012 (L.183/2011), nel decreto-legge "Salva italia" (L. 214/2011), nel decreto-legge sulla spending review 2 (L. 135/2012), nel decreto-legge sugli enti locali (D.L. 174/2012) e nel Disegno di legge di stabilità per il 2013.

Nota 2: Nella tabella non è riportato l'irrigidimento del Patto, pari a 20 milioni di euro, previsto a seguito della fine del beneficio previsto dalla prima Manovra d'estate 2011 (L. 111/2011) per gli enti che partecipano alla sperimentazione relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Elaborazione Ance su L. 122/2010, L. 111/2011, L. 148/2011, L. 183/2011, L. 214/2011, L. 135/2012, D.L. 174/2012 e Disegno di legge di stabilità per il 2013

Il forte irrigidimento del Patto, insieme al drastico taglio ai trasferimenti statali, provocherà un'ulteriore e vigorosa riduzione della spesa che rischia di essere operata ancora una volta sulla componente in conto capitale ed avere effetti **molto gravi su pagamenti ed investimenti in opere pubbliche degli enti locali, ed in particolare dei Comuni.**

Con questa riduzione, gli enti locali continueranno ad avere difficoltà a pagare i lavori regolarmente eseguiti dalle imprese per opere già aggiudicate ed è prevedibile che ridurranno molto i nuovi investimenti per evitare di creare nuovi debiti nei confronti delle imprese.

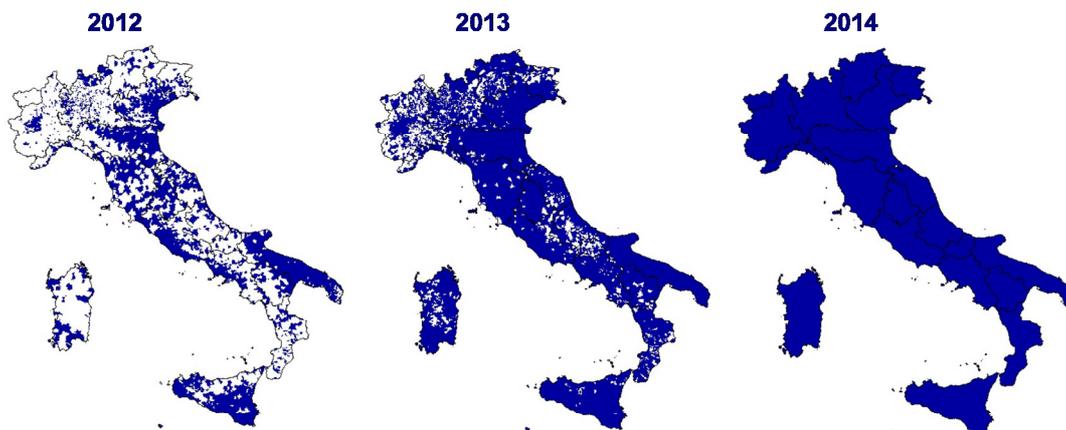
Alla luce delle precedenti considerazioni, non vi è dubbio che la risoluzione del problema del Patto di stabilità debba essere ricercata nell'allentamento dei vincoli fissati per gli enti locali, attraverso una rivisitazione degli obiettivi assegnati ai vari comparti della Pubblica Amministrazione, e nella modifica strutturale delle regole del Patto al fine di evitare l'accumulo di residui passivi.

Nel prossimo triennio, è inoltre prevista l'**estensione delle regole del Patto di stabilità interno a tutti gli enti locali.**

Con la Manovra di Ferragosto 2011 (DL 138/2011, convertito con la legge 14 settembre 2011, n.148), infatti, è stata disposta la progressiva estensione della platea degli enti locali soggetti a Patto di stabilità interno. A partire dal 2014, il Patto di stabilità interno -che oggi si applica alle Regioni, alle Province e ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti- verrà applicato a tutti gli enti locali. In altre parole, nell'arco di due anni, quadruplicherà il numero degli enti locali soggetti a Patto di stabilità.

Già nel 2013, è prevista l'applicazione del Patto ai comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti. Di conseguenza, **passerà da circa 2.300 a circa 5.750 il numero dei Comuni soggetti a Patto di stabilità interno.**

L'ESTENSIONE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO NEL TRIENNIO 2012-2014



■ Comuni soggetti a Patto di stabilità interno

Elaborazione Ance su dati ISTAT

Questa rapida estensione della platea degli enti soggetti a Patto rischia di accrescere la riduzione degli investimenti in conto capitale registrata a livello locale ed il problema dei ritardati pagamenti alle imprese, provocando un blocco dei pagamenti in particolare nei comuni più piccoli. **L'estensione rischia quindi di colpire prevalentemente l'imprenditoria medio-piccola.**

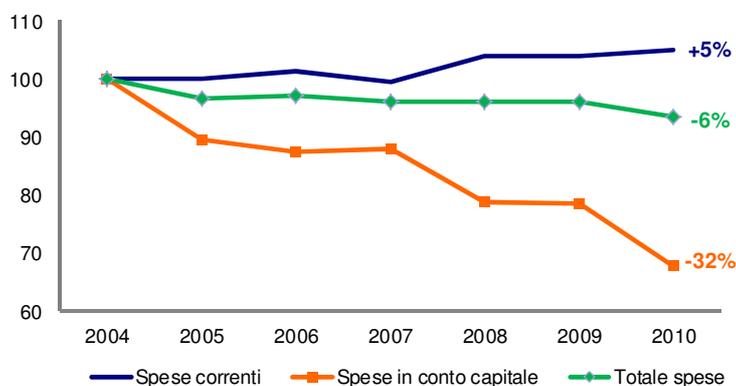
Parallelamente all'estensione della platea degli enti soggetti a Patto di stabilità interno, la normativa nazionale prevede la possibilità di attuare un **"Patto di stabilità regionale integrato"** –ovvero di un Patto di stabilità regionale che comporta una programmazione integrata delle spese di tutti gli enti locali della Regione- con facoltà di definire, a livello regionale, regole e modalità di applicazione del Patto, diverse da quelle nazionali, in modo da favorire in particolare gli investimenti infrastrutturali.

In questo contesto, appare indispensabile **rafforzare ulteriormente lo strumento della regionalizzazione, e definire regole regionali in grado di premiare gli investimenti in conto capitale**, stimolando la compressione delle spese correnti inutili degli enti locali.

La regionalizzazione del Patto di stabilità interno può quindi diventare uno strumento potente per **mettere fine alla tendenza registrata negli ultimi anni**: per rispettare il Patto di stabilità interno, **molti enti hanno agito quasi esclusivamente sulla spesa in conto capitale**, bloccando i pagamenti alle imprese, anche a fronte di lavori regolarmente eseguiti ed in presenza di risorse disponibili in cassa.

Nel periodo 2004-2010, ad esempio, a fronte di un obiettivo di riduzione di spesa del 6%, i comuni hanno ridotto del 32% le spese in conto capitale, aumentando invece del 5% le spese correnti.

ANDAMENTO DELLA SPESA CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE NEI COMUNI ITALIANI PERIODO 2004-2010 (n.i. 2004=100)



Elaborazione Ance su dati e stime Anci - Ref

Standard europei previsti dal 2013 con la nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento

Da anni, le indagini realizzate dall'Ance evidenziano che **la situazione di estrema sofferenza nei pagamenti dei lavori pubblici è anche determinata da una legislazione nazionale inadeguata**, che risulta essere tra le più penalizzanti d'Europa per le imprese.

In caso di ritardo della Pubblica Amministrazione, i nostri principali *partners* europei applicano infatti sanzioni due a tre volte più elevate.

Ad esempio, le sanzioni applicate in **Francia** e **Spagna**, che già hanno termini di pagamento più brevi rispetto all'Italia, sono circa tre volte più elevate rispetto alle sanzioni applicate nel nostro Paese.

I PAGAMENTI NEI LAVORI PUBBLICI IN ALCUNI PAESI EUROPEI

	Termini di pagamento (numero di giorni calendari)	Interessi in caso di ritardato pagamento	Indicatore del livello di sanzione in caso di ritardo della P.A.* (Base Italia=1)
Francia	30 giorni	8,00%	2,6
Germania	21 giorni** (intermedio) 60 giorni (pagam. finale)	6,00%	2,0
Italia	75 giorni (intermedio) 90 giorni (pagam. finale)	2,5% nei primi 120 giorni*** 5,27% successivamente	1,0
Spagna	40 giorni	8,00%	2,6

* L'indicatore è stato calcolato sulla base degli interessi che la Pubblica Amministrazione deve pagare per un ritardo di 151 giorni (ritardo medio registrato in Italia nel secondo semestre 2012 secondo i risultati dell'indagine Ance).

** La normativa tedesca prevede un termine di 18 giorni lavorativi (3 settimane) per i pagamenti intermedi. Il termine di 21 giorni calendari è stato indicato nella tabella per consentire il raffronto.

*** In Italia, la normativa prevede due fasi nella procedura di pagamento e l'applicazione di un tasso del 2,5% per i primi 60 giorni di ritardo nella prima fase nonché per i primi 60 giorni di ritardo nella seconda fase. Nella tabella è stato riportato il dato di 120 giorni. Nell'indagine Ance di ottobre 2012, le imprese hanno infatti segnalato ritardi superiori ai 60 giorni nelle due fasi della procedura di pagamento.

Nota: Gli interessi in caso di ritardo si riferiscono ai tassi in vigore nel secondo semestre 2012, per i contratti tra imprese e la Pubblica amministrazione

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

L'attuale sistema sanzionatorio è ben lontano dal garantire alle imprese che realizzano lavori pubblici adeguati livelli di risarcimento, in grado di compensare i maggiori costi sostenuti dalle imprese per fare credito alle Amministrazioni Pubbliche.

Da questo punto di vista, **l'applicazione della nuova direttiva europea sui ritardati pagamenti può consentire di dare una spinta al miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e garantire allo stesso tempo un migliore livello di indennizzo per le imprese di costruzioni che subiscono ritardi nei pagamenti per contratti di lavori.**

La direttiva è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192.

Per quanto riguarda i **contratti tra imprese e Pubbliche Amministrazioni**, la nuova normativa prevede un termine standard di pagamento di 30 giorni, con la facoltà per le parti di pattuire, per iscritto, un diverso termine di pagamento fino ad un massimo di 60 giorni, se giustificato in particolare dalla natura o dall'oggetto del contratto. La nuova normativa introduce anche nuovi indennizzi per le imprese in caso di ritardato pagamento della P.A.. Le Pubbliche Amministrazioni debentrici sono infatti tenute a corrispondere interessi moratori su base giornaliera ad un tasso di interesse pari al tasso

applicato dalla BCE alle più recenti operazioni di rifinanziamento all'inizio del semestre -1% nel secondo semestre 2012-, maggiorato dell'8%; ciò, senza che sia necessaria la costituzione in mora e quindi sin dal 1° giorno di ritardo.

In caso di ritardo della P.A., le imprese creditrici hanno anche diritto, salva la prova del maggior danno, ad un risarcimento forfettario di un importo pari a 40 euro.

RAFFRONTO TRA LE NORMATIVE EUROPEA E NAZIONALE IN MATERIA SUI RITARDATI PAGAMENTI NEI LAVORI PUBBLICI

	NUOVA LEGISLAZIONE <i>per i contratti sottoscritti dal 1/1/2013</i>	ATTUALE LEGISLAZIONE <i>per i contratti sottoscritti fino al 31/12/2012</i>
Termini di pagamento	30 giorni possibilità di derogare fino a 60 giorni	75 giorni
Indennizzi		
<i>A- Interessi maggiorati per ritardato pagamento</i>	Tasso di riferimento + 8% Nel 2012 ⇒ 9%	Tassi definiti con decreti ministeriali Nel 2012 ⇒ tra il 2,5% ed il 5,27%
<i>B- Costi amministrativi e burocratici</i>	40 euro	-

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Le suddette regole si applicano ai contratti sottoscritti a partire dal 1° gennaio 2013 e possono consentire di evitare un ulteriore aumento dell'importo dei ritardati pagamenti nel settore dei lavori pubblici.