ANCE ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Audizione sul
Decreto legge 8 aprile 2013 n. 35

Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali

Camera dei Deputati – Commissione speciale per l'esame degli atti di Governo

Senato della Repubblica – Commissione speciale per l'esame di disegni di legge di conversione di decreti leggi e di altri provvedimenti urgenti presentati dal Governo

Giovedì 11 aprile 2013

SINTESI DELLA POSIZIONE ANCE

Il problema dei ritardati pagamenti in Italia -**19 miliardi di euro nel settore delle costruzioni**- sta letteralmente stritolando il tessuto produttivo, mettendo a rischio la sopravvivenza delle imprese ed estendendo i suoi effetti devastanti su tutta la filiera.

Le soluzioni adottate fino ad oggi non sono state in nessun modo adeguate alla drammaticità della situazione perché hanno continuato ad alimentare una finzione contabile che occulta il debito pur in presenza di crediti vantati dalle imprese.

Il decreto-legge 35/2013, che definisce un piano per il pagamento di una prima parte dei debiti P.A., **rappresenta un primo segnale importante e positivo, ma non sufficiente.**

Il decreto-legge presenta infatti **alcune rilevanti criticità che rischiano di compromettere i risultati attesi** dall'operazione di immissione di liquidità nel sistema economico. Si tratta di criticità che vanno risolte, al fine di garantire i massimi benefici per le imprese e la ripresa dell'economia.

1- Aumentare le somme destinate al pagamento di spese in conto capitale

L'impostazione del Piano di pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione non è accettabile. Esiste un **problema di suddivisione degli importi delle somme da sbloccare tra spese in conto capitale e spese correnti**.

In base ai contenuti approvati dal Governo, infatti, **solo 7,7 miliardi di euro sui 40 miliardi totali** -meno del 20%- riguarderanno il pagamento di spesa in conto capitale. Inoltre, non è previsto **nessun pagamento in conto capitale nel 2014**, anno in cui esistono margini di manovra, avendo il Governo stimato un deficit pari all'1,8% del PIL.

Di conseguenza, nel settore delle costruzioni **almeno 11 miliardi di euro rimarranno non pagati**.

Rispetto a questa problematica, appare necessario ribadire che **circa 11 miliardi di euro sono già disponibili nelle casse di enti locali virtuosi**. Queste risorse vanno pagate subito. Sotto questo profilo, un allentamento del Patto di stabilità interno degli enti locali per soli 5 miliardi di euro, a fronte di 11 miliardi di euro già disponibili, non appare accettabile.

Per cogliere i massimi benefici delle recenti dichiarazioni del Consiglio europeo e della Commissione Europea, appare invece opportuno garantire che queste si traducano in misure volte a favorire gli investimenti produttivi, in grado di rilanciare crescita e occupazione. In altre parole, **occorre assicurare che la flessibilità concessa da Bruxelles, rispetto alla rigorosa disciplina di bilancio applicata fino ad oggi, si traduca nel pagamento del massimo importo possibile di spese in conto capitale**.

Una risposta italiana nel senso opposto, quello di un allentamento del rigore a favore soprattutto delle spese correnti (32 su 40 miliardi di euro), rischierebbe infatti di alimentare nuove spinte rigoriste da parte dell'Europa, compromettendo anche future aperture di credito al nostro Paese.

Per questi motivi, **il pagamento delle spese in conto capitale deve assumere carattere prioritario e rappresentare l'elemento centrale del piano di pagamenti dei debiti pregressi in corso di predisposizione**.

2- Modificare le regole del Patto di stabilità interno

Il Patto di stabilità interno, così come disciplinato oggi in Italia con il criterio della cosiddetta "competenza mista", impedisce la naturale trasformazione degli impegni di parte capitale in pagamenti alle imprese, provocando l'**accumulo di debiti anche in**

presenza di risorse di cassa disponibili.

In altre parole, si tratta di **una regola che fa crescere l'importo dei debiti non conteggiati, consentendo solo il rispetto formale dei parametri fissati dai Trattati europei**.

Per evitare la formazione di nuovi debiti degli enti locali e garantire, anche nei confronti dell'Unione Europea, che l'operazione di pagamenti dei debiti pregressi è di natura straordinaria ("*una tantum*"), **occorre necessariamente modificare le regole del patto di stabilità interno, introducendo il principio dell'equilibrio di parte corrente ed un limite all'indebitamento**; ciò, in modo da evitare l'accumulo di debiti di parte capitale della P.A. in presenza di risorse di cassa disponibili.

La **necessità di evitare la formazione di nuovi debiti** è una necessità sottolineata, anche dalla Commissione Europea, che non può essere risolta solo con l'applicazione della nuova direttiva sui pagamenti.

3- Osservazioni relative ai contenuti di dettaglio del decreto-legge

Rispetto al contenuto del decreto-legge, appare opportuno:

a) **Incrementare l'importo dell'allentamento del Patto di stabilità interno da 5 a 11 miliardi di euro nel 2013 per consentire l'utilizzo dei fondi già disponibili**;

b) **Per il 2014, prevedere l'esclusione dal Patto di stabilità interno dei pagamenti in conto capitale per almeno 10 miliardi di euro** (il deficit 2014 aumenterebbe di 0,7% e salirebbe al 2,5% del PIL, invece dell'1,8%).

c) **Spostare la data di riferimento per il pagamento dei debiti pregressi dal 31 dicembre 2012 al 31 marzo 2013**;

d) **Escludere dal Patto di stabilità interno delle Regioni anche gli importi dei trasferimenti in favore degli enti locali a valere sui residui passivi di parte capitale** (quindi non solo di parte corrente);

e) **Accelerare il pagamento di risorse già disponibili degli enti locali, ampliando il ricorso a meccanismi automatici**;

f) **Evitare di rimettere profondamente in discussione il meccanismo previsto per gli enti locali**, che risulta quello più semplice. Semplificare i meccanismi per l'accesso al fondo per la liquidità da parte delle Regioni. Il problema, però, è soprattutto quello della mancanza di risorse per pagare tutti i debiti;

g) **Prevedere specifiche misure per le società partecipate dagli enti locali** che risultano escluse dall'ambito di applicazione del decreto-legge;

h) **Obbligare le Pubbliche Amministrazioni a registrare tutte le fatture inevase**, **anche quelle successive alla data del 31 dicembre 2012**, sulla piattaforma telematica di certificazione dei crediti P.A.

i) **Introdurre con urgenza una norma che, senza ulteriori adempimenti attuativi, preveda il rilascio del Durc regolare in presenza di una certificazione** attestante la sussistenza di crediti certi, liquidi ed esigibili, vantati nei confronti della P.A., di importo almeno pari agli oneri contributivi previdenziali ed assistenziali accertati e non ancora versati da parte di un medesimo soggetto;

j) Occorre infine **risolvere il problema delle centrali di committenza** differendo l'obbligo della centrale di committenza al 31 dicembre 2013 (invece del 31 marzo 2013, come previsto dal decreto "Salva Italia" n. 201/2011 e s.m.i.), in allineamento con la definizione delle gestioni associate obbligatorie delle funzioni fondamentali degli enti interessati;

k) in considerazione della grave difficoltà della p.a. a pagare il corrispettivo dei lavori già eseguiti, occorre consentire, in via transitoria, la **possibilità di sospendere i lavori, da parte del soggetto esecutore**, in caso di mancato pagamento da parte della

stazione appaltante di importo inferiore a quello attualmente previsto, portandolo al **10% dell'importo netto contrattuale**;

l) ampliare **il ricorso all'istituto della permuta di immobili** quale modalità di pagamento del corrispettivo da parte dell'amministrazione, nel senso di consentire il trasferimento di proprietà prima del collaudo.

LA CRISI DELL'EDILIZIA

La crisi economico finanziaria che ha investito il nostro Paese sta trascinando il settore delle costruzioni nella recessione più grave dal dopoguerra ad oggi.

Nel 2012 gli investimenti in costruzioni, secondo l'Ance, registrano una flessione del 7,6% in termini reali, **a fine 2013 il settore delle costruzioni avrà perso, in sei anni, circa il 30% degli investimenti**.

Soffrono tutti i comparti, dalla produzione di nuove abitazioni, che nei sei anni avrà perso il 54,2%, all'edilizia non residenziale privata, che segna una riduzione del 31,6%, alle opere pubbliche, che registrano una caduta del 42,9%. Solo il comparto della riqualificazione degli immobili residenziali mostra una tenuta dei livelli produttivi (+12,6%).

Gli effetti sull'occupazione e sulle imprese sono pesantissimi: le costruzioni hanno perso 360.000 posti di lavoro, che raggiungono i 550.000 considerando anche i settori collegati.

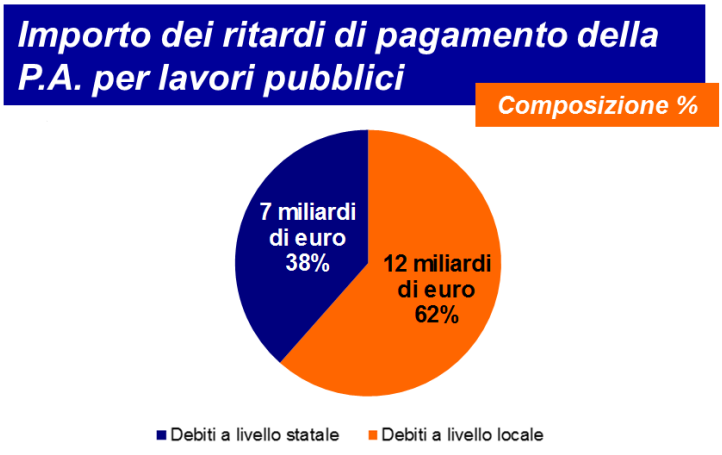
In questo scenario, **il settore delle costruzioni ha atteso invano un qualche intervento anticiclico da parte del decisore pubblico**, che sostenesse, cioè, l'attività di migliaia di imprese e di centinaia di migliaia di lavoratori, come avvenuto in tutti i maggiori Paesi europei.

Non solo questo sostegno non c'è stato, ma molte misure che il Governo ha adottato negli ultimi mesi hanno, di fatto, peggiorato il quadro già drammatico: l'IMU a livello di esproprio del reddito delle case; assurde misure di solidarietà fiscale; la mancata spesa per infrastrutture che blocca l'iniezione di risorse che potrebbero sostenere la ripresa; e più in generale, l'adozione di politiche di austerity che avendo avuto un impatto ampiamente più negativo di quanto stimato inizialmente, come affermato dal FMI, hanno stimolato la "crisi nella crisi".

IL FENOMENO DEI RITARDATI PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Sul quadro di gravissima crisi che investe il settore delle costruzioni, pesa l'**inaccettabile fenomeno dei ritardati pagamenti** dei lavori da parte della Pubblica Amministrazione, che rappresenta un elemento di estrema criticità e mette a rischio la sopravvivenza delle imprese di costruzioni operanti nel mercato dei lavori pubblici. Un fenomeno che estende i suoi effetti devastanti su tutta la filiera, creando i presupposti per l'insolvenza di migliaia di imprese.

La **dimensione finanziaria** dei ritardi di pagamento della P.A. alle imprese che realizzano lavori pubblici è in **costante crescita** e, secondo le stime dell'Ance, ha raggiunto ormai circa **19 miliardi di euro**.



Elaborazioni e stime Ance su documenti ufficiali

Non solo aumenta l'importo dei ritardati pagamenti ma **aumentano anche i tempi di pagamento**. In media, le imprese che realizzano lavori pubblici sono pagate **8 mesi dopo l'emissione del SAL** e le punte di ritardo superano ampiamente i **3 anni**.

Questa **situazione di estrema sofferenza nei pagamenti dei lavori pubblici** è determinata principalmente dal **Patto di stabilità interno**, che azzera la capacità di investimento degli enti locali e rende difficile la naturale trasformazione degli impegni in pagamenti, ma anche dalle crescenti difficoltà finanziarie degli enti appaltanti e da una generale inefficienza della P.A..

I ritardati pagamenti, uniti al *credit crunch* operato dalle banche, sta letteralmente stritolando il tessuto produttivo del settore mettendo a rischio la sopravvivenza di moltissime imprese edili e di tutta la filiera. **Bastano infatti ritardi di poche migliaia di euro per far fallire un'impresa**.

Di fatto, una buona parte dei **fallimenti** registrati negli ultimi mesi –si stima un terzo- è stata determinata non da ragioni economiche legate, cioè, ai cali di domanda o alla capacità delle imprese di realizzare prodotti di qualità a costi competitivi, bensì al mancato incasso di quanto guadagnato con il proprio lavoro.

PAGARE LE IMPRESE PER AFFRONTARE L'EMERGENZA NELL'EDILIZIA E FARE RIPARTIRE L'ECONOMIA

Per questi motivi, l'Ance ha messo **il tema dei pagamenti al primo punto delle priorità per affrontare l'emergenza nell'edilizia e per garantire la ripresa del Paese**.

Un provvedimento che affrontasse il tema dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione è stato a lungo invocato dall'Ance che, nel corso degli ultimi mesi, ha intensamente lavorato con le istituzioni nazionali ed europee per trovare una soluzione all'inaccettabile fenomeno dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione che mette a repentaglio la sopravvivenza di migliaia di imprese.

In particolare, in vista della recente consultazione elettorale, l'Ance, insieme a tutta la filiera delle costruzioni, ha chiesto a tutte le forze politiche che si candidavano alla guida del Paese l'impegno a negoziare con Bruxelles un piano di pagamento dei debiti pregressi, come misura "*una tantum*" ai sensi dei Tratti europei. Parallelamente, l'Ance ha dialogato con le istituzioni europee per evidenziare la necessità di trovare opportune flessibilità di bilancio per poter affrontare il problema dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione in Italia.

L'Ance ha quindi accolto con grande favore ed estrema soddisfazione la dichiarazione che i Vice Presidenti Tajani e Rehn hanno rilasciato il 18 marzo scorso sulla disponibilità della Commissione Europea a concordare con le istituzioni italiane un piano di pagamento di tutti i debiti pregressi della Pubblica Amministrazione, da considerare come elemento eccezionale nella valutazione del rispetto dei vincoli fissati dall'Unione Europea per garantire la stabilità delle finanze pubbliche.

La dichiarazione della Commissione Europea ha, infatti, fatto cadere l'alibi che le istituzioni italiane, ed in particolare il Ministero dell'Economia e delle Finanze, **hanno invocato per anni per giustificare il mancato pagamento delle imprese**.

Dopo anni di blocco, si sta quindi concretizzando la prima vera occasione di superare i vincoli del Patto di stabilità interno per favorire l'erogazione di risorse per investimenti, vitali alla sopravvivenza del tessuto industriale del Paese.

LA VALUTAZIONE DELL'ANCE SUL DECRETO-LEGGE N.35/2013 PER IL PAGAMENTO DEI DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Per l'Ance, l'approvazione del decreto-legge relativo al pagamento di 40 miliardi di euro di debiti pregressi delle Pubbliche Amministrazioni italiane costituisce quindi **un passo importante per ristabilire la correttezza nei rapporti tra lo Stato e le imprese**.

La previsione di pagare spese in conto capitale per 7,7 miliardi di euro[1] rappresenta **un segnale positivo ma non sufficiente per l'edilizia, che ancora oggi sta pagando un prezzo elevatissimo a causa dei mancati pagamenti della Pubblica Amministrazione**.

[1] Le misure approvate riguardano il pagamento dei debiti di parte capitale maturati alla data del 31 dicembre 2012 attraverso l'allentamento del Patto di stabilità interno di Comuni e Province, per un importo complessivo di 5 miliardi di euro nel 2013;

Il decreto-legge presenta infatti **alcune rilevanti criticità che rischiano di compromettere i risultati attesi** dall'operazione di immissione di liquidità nel sistema economico. Si tratta di criticità che vanno risolte, al fine di garantire i massimi benefici per le imprese e la ripresa dell'economia.

1- Aumentare le somme destinate al pagamento di spese in conto capitale

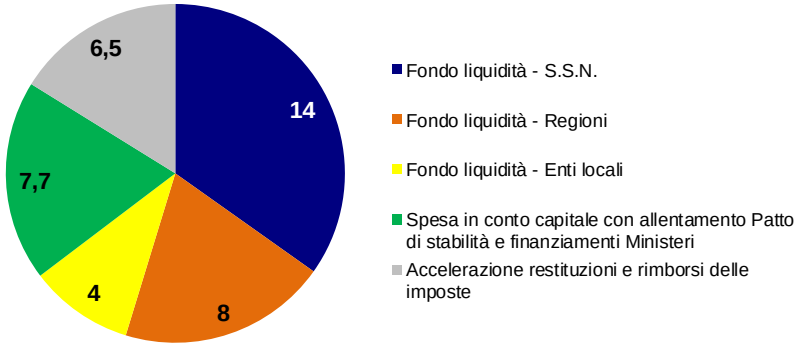
Da un punto di vista generale, esiste un **problema di suddivisione degli importi delle somme da sbloccare tra spese in conto capitale e spese correnti**.

In base ai contenuti del decreto-legge, **meno del 20 per cento dei 40 miliardi di euro** previsti per il piano di pagamento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione italiana **riguarderanno la spesa in conto capitale**.

Si tratta di risorse che verranno liquidate **nel 2013**, per un importo di **7,7 miliardi di euro**, in modo da non superare il valore limite del 3% di deficit. **Nel 2014**, anno in cui esistono ampi margini di manovra, avendo il Governo stimato un deficit pari all'1,8% del PIL, invece, **non è previsto nessun pagamento in conto capitale**.

Una tale impostazione del piano di pagamenti dei debiti pregressi non appare accettabile.

IMPIEGO DEI 40 MILIARDI DI EURO DEL PIANO DI PAGAMENTO DEI DEBITI P.A. *- Valori in miliardi di euro*



Nota Bene: L'allentamento del Patto di stabilità interno avverrà anche attraverso un parziale utilizzo dei fondi per la liquidità di cassa di Enti locali e Regioni. Nel 2013, una parte dei 5 miliardi di euro (2 enti locali e 3 Regioni) resi disponibili con il fondo per la liquidità sarà utilizzata per spese in conto capitale. Nel grafico, le due misure sono state considerate come distinte

Elaborazione Ance su decreto-legge n°35/2013

Prima di tutto, **appare paradossale che il piano impedisca il pagamento di tutte le risorse già disponibili nelle casse degli enti locali** –il decreto prevede, infatti, il via libera per 5 degli 11 miliardi disponibili nelle casse degli enti locali- e favorisca invece costose misure destinate a fornire liquidità ad enti che hanno creato debiti nei confronti delle imprese, senza avere adeguate capacità finanziarie.

Il decreto non tiene abbastanza conto della realtà dei ritardi di pagamento per spese in conto capitale degli enti locali italiani; la realtà di enti, il più delle volte virtuosi, che non possono spendere le risorse che hanno già a disposizione: ad oggi, gli enti locali dispongono di 11 miliardi di euro di risorse di cassa per pagare debiti arretrati di parte capitale, accumulati solo ed esclusivamente in virtù delle regole del Patto.

In secondo luogo, la scelta di privilegiare misure di pagamento di spese correnti – circa 32 miliardi su 40- appare in evidente contradizione con la volontà, espressa dalla Commissione e dal Consiglio, di consentire maggiori flessibilità di bilancio per favorire gli investimenti produttivi.

E' invece fortissimo convincimento dell'Ance che l'Italia debba assicurare un'adeguata risposta alle aperture delle istituzioni europee, garantendo che la flessibilità prevista si traduca nel pagamento del massimo importo possibile di investimenti e quindi di spese in conto capitale.

---

l'allentamento del Patto di stabilità interno delle Regioni, per un importo pari a 2,2 miliardi di euro nel 2013, di cui 800 milioni di euro relativi ai cofinanziamenti nazionali dei programmi dei fondi strutturali europei; l'aumento di 500 milioni di euro della dotazione finanziaria a disposizione dei Ministeri per l'estinzione dei debiti pregressi nell'anno 2013.

Per questo motivo, riteniamo necessario sia aumentato l'importo dei pagamenti in conto capitale previsti per l'anno 2013, attraverso un ulteriore allentamento del Patto di stabilità interno degli enti locali che consenta il pagamento di tutte le risorse disponibili in cassa, e l'introduzione di misure, non ancora previste, per il pagamento di spese in conto capitale nel 2014. Nel 2014, infatti, il piano prevede il pagamento di 20 miliardi di euro di sola spesa corrente.

Ciò implica di **concordare con l'Unione Europea di poter beneficiare della stessa flessibilità consentita ad altri Paesi europei**, anche con riferimento al criterio dei deficit, trattandosi di misura "una tantum" per il pagamento dei debiti pregressi, quindi di natura non strutturale. Occorre quindi chiedere all'Unione Europea di poter beneficiare di un ulteriore margine temporale e quindi di rivedere i parametri del deficit previsti sia nel 2013 (2,9%) che nel 2014 (1,8%) per pagare le spese di investimento pregresse, ciò anche alla luce dei contenuti del Tratto "Fiscal compact e della recente legge sul pareggio di bilancio.

E' necessario trovare una rapida soluzione a questa problematica per **evitare che più di 11 miliardi di euro di crediti delle imprese del settore delle costruzioni rimangano non pagati, con potenziali effetti negativi anche sull'occupazione**.

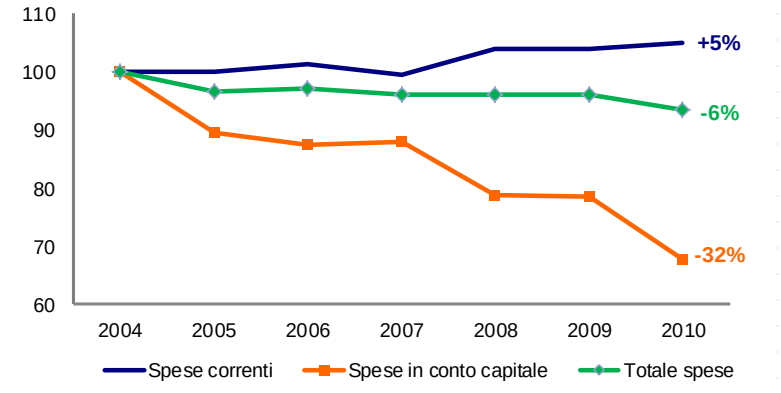
Occorre quindi definire un piano che preveda il pagamento di tutti i debiti arretrati della Pubblica Amministrazione.

2- Modificare le regole del Patto di stabilità interno

Il Patto di stabilità interno, così come disciplinato oggi in Italia con il criterio della cosiddetta "competenza mista", impedisce la naturale trasformazione degli impegni di parte capitale in pagamenti alle imprese, provocando l'**accumulo di debiti anche in presenza di risorse di cassa disponibili**. In altre parole, si tratta di **una regola che fa crescere l'importo dei debiti non conteggiati, consentendo solo il rispetto formale dei parametri fissati dai Trattati europei**.

Peraltro l'analisi della tendenza registrata negli ultimi anni mostra che per rispettare il Patto di stabilità interno, **gli enti locali 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)



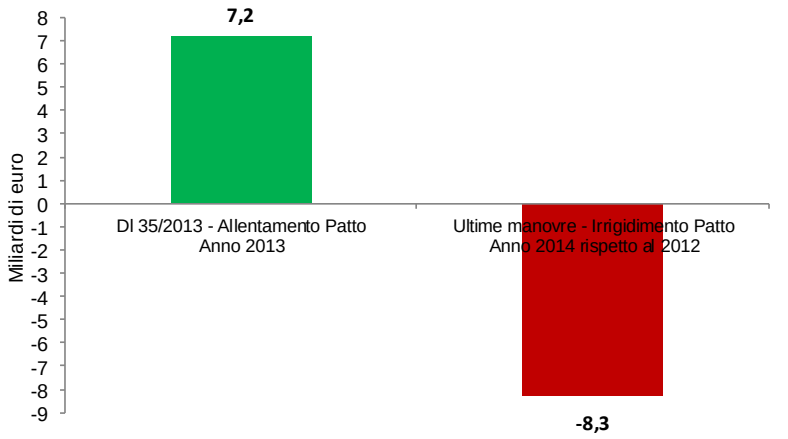
Elaborazione Ance su dati e stime Anci - Ref

Per evitare la formazione di nuovi debiti degli enti locali, **occorre necessariamente modificare le regole del patto di stabilità interno, introducendo il principio dell'equilibrio di parte corrente ed un limite all'indebitamento**; ciò, in modo da evitare l'accumulo di debiti di parte capitale della P.A. in presenza di risorse di cassa disponibili. La necessità di evitare la formazione di nuovi debiti è, tra l'altro, una necessità, sottolineata dalla Commissione Europea, che non può essere risolta solo con l'applicazione della nuova direttiva sui pagamenti.

La modifica del Patto di stabilità interno risulta necessaria anche per **garantire, nei confronti dell'Unione Europea, che l'operazione di pagamenti dei debiti pregressi è veramente di natura straordinaria** ("*una tantum*").

A fronte di un allentamento del Patto di stabilità interno per 7,2 miliardi di euro previsto dal decreto-legge n°35/2013 per pagare i debiti maturati a fine 2012, infatti, i provvedimenti di finanza pubblica degli ultimi mesi impongono un irrigidimento del Patto per 8,3 miliardi di euro tra il 2012 ed il 2014. Ciò significa che **con il mantenimento delle attuali regole del Patto, gli effetti positivi dell'allentamento del Patto previsto dal decreto-legge sarà annullato nel 2014!**

EFFETTO DELLE MISURE DEL DL 35/2013 ANNULLATO NEL 2014 IN ASSENZA DELLA MODIFICA DEL PATTO



Elaborazione Ance su documenti ufficiali

3- Osservazioni relative ai contenuti di dettaglio del decreto-legge

Per l'Ance, le **priorità di modifica** dei contenuti del decreto-legge riguardano i seguenti punti:

a) **Incrementare l'importo dell'allentamento del Patto di stabilità interno da 5 a 11 miliardi di euro nel 2013 per consentire l'utilizzo di tutti i fondi già disponibili**;

b) **Per il 2014, prevedere l'esclusione dal Patto di stabilità interno dei pagamenti in conto capitale per almeno 10 miliardi di euro** (il deficit 2014 aumenterebbe di 0,7% e salirebbe al 2,5% del PIL, invece dell'1,8%).

c) **Spostare la data di riferimento per il pagamento dei debiti pregressi dal 31 dicembre 2012 al 31 marzo 2013** al fine di consentire maggiore flessibilità nella gestione dell'operazione di pagamento dei debiti P.A. da parte degli enti locali ed evitando di penalizzare chi ha già pagato alcuni debiti nei primi mesi del 2013;

d) **Escludere dal Patto di stabilità interno delle Regioni anche gli importi dei trasferimenti in favore degli enti locali a valere sui residui passivi di parte capitale** (quindi non solo di parte corrente), nei limiti stabiliti dal decreto-legge in termini di indebitamento netto;

e) **Accelerare il pagamento di risorse già disponibili degli enti locali, ampliando il ricorso a meccanismi automatici**;

f) **Evitare di rimettere profondamente in discussione il meccanismo previsto per gli enti locali**, che risulta quello più semplice. **Semplificare i meccanismi per l'accesso al fondo per la liquidità da parte delle Regioni.** Il problema, però, è soprattutto quello della mancanza di risorse per pagare tutti i debiti;

g) **Prevedere specifiche misure per le società partecipate dagli enti locali** che risultano escluse dall'ambito di applicazione del decreto-legge;

h) **Obbligare le Pubbliche Amministrazioni a registrare tutte le fatture inevase**, anche quelle successive alla data del 31 dicembre 2012, sulla piattaforma telematica di certificazione dei crediti P.A.

i) **Introdurre con urgenza una norma che, senza ulteriori adempimenti attuativi, preveda il rilascio del Durc regolare in presenza di una certificazione attestante la sussistenza di crediti certi, liquidi ed esigibili, vantati nei confronti della P.A.**, di importo almeno pari agli oneri contributivi previdenziali ed assistenziali accertati e non ancora versati da parte di un medesimo soggetto

j) Le modifiche alla compensazione crediti P.A.- debiti fiscali non risolvono in nessun modo il problema per le imprese del settore perché la compensazione può essere effettuata solo se la certificazione comporta una data, che può essere apposta solo se l'ente locale sta nei limiti del Patto di stabilità interno.

IL PROBLEMA DELLE CENTRALI DI COMMITTENZA

Il comma 3 bis dell'art. 33 del codice dei contratti pubblici, introdotto dal D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, obbliga i comuni con popolazione non superiore a 5000 abitanti ad **utilizzare un'unica centrale di committenza per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture**, utilizzando due strade: l'unione di comuni prevista dal T.U.E.L. (art. 32 D.lgs. n. 267/2000), ma solo se già costituita, ovvero l'accordo consortile e cioè una convenzione con la quale i comuni decidono di svolgere in comune determinate funzioni, avvalendosi degli uffici competenti. Detto obbligo, è, divenuto **operativo a partire dal 1° aprile 2013**.

La norma, in via di principio, è stata valutata positivamente dall'Ance, in quanto la riorganizzazione da essa indotta consentirà, a regime, il superamento della gestione frammentata delle gare di appalto dei piccoli comuni e la costituzione di centri di spesa maggiormente specializzati e qualificati.

Tuttavia, da un'indagine effettuata per il tramite delle nostre associazioni territoriali, sono emerse le notevoli difficoltà che l'attuazione della disposizione sopra richiamata sta incontrando, per l'esigenza di individuare in modo preciso le fasi della procedura di acquisto che devono essere affidate alla centrale di committenza, le responsabilità che restano in capo ai singoli comuni, ma soprattutto per motivi legati ad aspetti organizzativi e di risorse.

Da un'indagine effettuata da ITACA, l'associazione delle Regioni per la consulenza tecnica in materia di appalti, è risultato che solo l'11% dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti ha una centrale di committenza in fase di avvio, mentre, considerando i comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti la percentuale cresce al 13,5%.

Il rischio derivante da questa situazione è quello della paralisi dell'attività contrattuale dei comuni con un'ulteriore restrizione del numero di gare da bandite.

Si deve inoltre tener presente che, ai sensi dell'art. 19 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (*spending review* 2) i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, entro il 1° gennaio 2014 devono organizzarsi per esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, la quasi totalità delle funzioni fondamentali.

Per queste considerazioni Ance ed Anci hanno chiesto al Governo ed al Parlamento, con un comunicato congiunto, di adottare un **provvedimento urgente per differire l'obbligo della centrale di committenza obbligatoria almeno al 31 dicembre 2013, in allineamento con la definizione delle gestioni associate obbligatorie delle funzioni fondamentali**.

Ciò premesso, appare quindi opportuno che il termine previsto per l'esercizio in comune dell'attività diretta all'affidamento di lavori, forniture e servizi, coincida con il termine da ultimo citato per la gestione associata delle funzioni fondamentali.

Naturalmente, occorrerà anche disciplinare gli effetti prodotti dalla norma a partire dal 1° aprile 2013, facendo salva l'efficacia di eventuali bandi di gara emanati dalle centrali di committenza che si fossero già costituite.

Allegato

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Direzione Affari Economici e Centro Studi
Rapporti con l'Unione Europea

RITARDATI PAGAMENTI DELLA P.A.: IN SPAGNA, 27 MILIARDI DI EURO DI CREDITI PAGATI ALLE IMPRESE IN 5 MESI

Il confronto impietoso tra l'efficacia delle misure adottate in Spagna ed in Italia evidenzia la necessità di concordare un piano di pagamento dei debiti pregressi con l'Unione Europea

Sintesi

Nel corso del 2012, il tema dei ***ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione*** *è stato affrontato in Italia ed in Spagna con l'adozione di misure volte a fare affluire liquidità alle imprese al fine di ridurre le tensioni finanziarie nei bilanci delle aziende.*

Nei due Paesi, gli obiettivi fissati dai Governi nazionali in termini di volume dei crediti da smobilizzare rapidamente sono stati ambiziosi -30 miliardi euro in Italia e 35 miliardi di euro in Spagna- e la certificazione dei crediti ha rappresentato l'elemento centrale degli interventi di smobilizzo.

Il confronto tra i risultati ottenuti nei due Paesi, però, appare impietoso.

***In Italia**, **solo pochi milioni di euro di crediti vantati dalle imprese sono stati certificati dalle Pubbliche Amministrazioni dall'emanazione dei decreti ministeriali sulla certificazione, circa 8 mesi fa**[1], e l'introduzione della piattaforma elettronica di certificazione dei crediti non ha consentito di accelerare le procedure di certificazione*[2].

***In Spagna, in 5 mesi, circa 27 miliardi di euro sono stati pagati alle imprese creditrici delle Amministrazioni locali**.*

***Il mantenimento degli obiettivi prestabiliti di risanamento della finanza pubblica ed in particolare dei vincoli del Patto di stabilità interno appare**, alla luce dell'esperienza spagnola, **il principale motivo dell'inefficacia delle misure adottate in Italia**.*

Si tratta di un ostacolo insormontabile che, negli ultimi anni, ha già fatto fallire anche le migliori soluzioni tecniche per il pagamento dei debiti pregressi e che, anche nel caso della certificazione dei crediti, ha fortemente ridotto l'efficacia delle misure adottate. Senza il superamento di questa criticità, ogni proposta di soluzione è destinata al fallimento.

Per questo motivo, appare urgente ***definire un piano effettivo di pagamento dei debiti pregressi, da concordare con l'Unione Europea come misura* "una tantum"*, in modo che non incida sul pareggio di bilancio strutturale come definito dal cosiddetto* "Fiscal compact"*.** Una tale misura potrebbe consentire, come avvenuto in Spagna, di dare una boccata di ossigeno alle imprese, evitando ulteriori fallimenti e garantendo il mantenimento di numerosi posti di lavoro.*

[1] I decreti ministeriali del 22 maggio 2012 (Enti statali) e del 25 giugno 2012 (Regioni, Enti locali e enti del S.S.N.), attuativi dell'articolo 9 del decreto-legge n°185/2008 e s.m.i., sono entrati in vigore a luglio 2012.

[2] Secondo i dati resi noti l'11 febbraio 2013 dal Ministro dello Sviluppo Economico, Corrado Passera, **3 milioni di euro sono stati certificati** con la piattaforma elettronica messa a disposizione dalla Consip a partire dall'ottobre 2012.

Le misure spagnole per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione

In **Spagna**, le misure volte a garantire il **rapido pagamento dei debiti accumulati dalle Pubbliche Amministrazioni nei confronti delle imprese**[3] sono state adottate dal Governo nei mesi di febbraio e marzo 2012[4] e sono state volte a consentire l'emersione ed il rapido pagamento di tutti i debiti accumulati dalle P.A. attraverso un **intervento di natura puntuale** (misura "*una tantum*"), conclusosi nel corso dell'estate 2012.

Queste misure hanno riguardato esclusivamente i **debiti degli enti locali spagnoli** (Regioni, Province e Comuni), compresi quelli degli enti e società da questi interamente partecipati. Nel caso spagnolo, quindi, non sono stati inclusi i crediti maturati dalle imprese nei confronti degli enti statali, com'è stato invece il caso in Italia, ma sono stati invece inclusi quelli degli enti partecipati dagli enti locali.

In questo contesto, in Spagna, è stata introdotta una **procedura straordinaria di certificazione dei crediti** vantati dalle imprese nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni locali. Questa procedura prevede, da una parte, la predisposizione da parte delle Pubbliche Amministrazioni di elenchi di fatture non pagate e, dall'altra, la possibilità per le imprese creditrici di chiedere una certificazione individuale del credito con obbligo di rilascio da parte delle amministrazioni.

Da questo punto di vista, **la procedura di certificazione del credito introdotta in Spagna appare del tutto simile a quella adottata successivamente in Italia** (maggio 2012). La modulistica[5] utilizzata dagli enti spagnoli per certificare che il credito è certo, liquido ed esigibile, tra l'altro, risulta analoga a quella rilasciata in Italia.

I crediti che possono essere oggetto di certificazione sono quelli per **fatture emesse prima del 1° gennaio 2012** e relativi a contratti stipulati nell'ambito del Codice dei contratti pubblici spagnolo[6]. In questa fattispecie rientrano anche i crediti per i quali esistono procedimenti giurisdizionali in corso, tipologia di crediti che è stata invece esclusa dalle misure adottate in Italia.

Dopo la fase di certificazione, la procedura spagnola prevede la predisposizione da parte dell'ente locale di un **piano di assestamento di bilancio** di durata decennale che comprende un **programma di risanamento dei conti basato in particolare su tagli alle spese correnti**. Tale Piano viene successivamente sottoposto alla valutazione del Governo. Una volta approvato il Piano, attraverso il coinvolgimento dell'*Instituto de Crédito Oficial (*equivalente della Cassa Depositi e Prestiti), viene erogato un prestito a lungo termine che consente alle Amministrazioni di pagare i propri fornitori. Il prestito viene poi ripagato dall'ente locale nel corso degli anni.

In caso di mancata approvazione del Piano di assestamento di bilancio da parte del Governo, la procedura spagnola prevede un percorso alternativo che permette alle amministrazioni di ricevere i fondi necessari per estinguere i debiti con i propri fornitori. Il rimborso di questi fondi avviene attraverso un taglio ai successivi trasferimenti dello Stato agli enti locali.

In Spagna, quindi, **il piano di pagamento dei crediti debiti della Pubblica Amministrazione** - intervento di natura straordinaria e puntuale (misura "*una tantum*")- **comporta un'ulteriore indebitamento della Pubblica Amministrazione**.

Grazie a queste misure, **in 5 mesi, circa 27 miliardi di euro sono stati pagati alle imprese creditrici degli enti locali spagnoli**.

Si tratta di 9,26 miliardi di euro pagati alle imprese creditrici di 3.774 Comuni e Province spagnoli ai quali si aggiungono 17,72 miliardi di euro di crediti vantati dalle imprese nei confronti di 14 Comunità Autonome (Regioni).

---

[3] Si tratta principalmente Piccole e Medie Imprese, ma anche grandi imprese e professionisti.

[4] Si fa riferimento in particolare al Decreto-Legge Reale n° 4/2012 del 24 febbraio 2012, relativo al meccanismo di finanziamento della misura per il pagamento dei fornitori degli enti locali; al Decreto-Legge Reale n°7/2012 del 9 marzo 2012 relativo alla creazione del Fondo per il pagamento dei fornitori e all'ordinanza HAP/537/2012 del 9 marzo 2012 relativo alla certificazione dei crediti PA e al piano di assestamento del bilancio degli enti locali.

[5] Cfr. Ordinanza HAP/537/2012 del 9 marzo 2012.

[6] Decreto Legislativo Reale 14 novembre 2011 n°3, di approvazione del testo aggiornato della Legge sui contratti del settore pubblico.

Con lo sblocco di questi pagamenti, il Governo spagnolo stima di aver consentito il mantenimento e/o la creazione di circa **100.000 posti di lavoro** nelle aziende interessate dai ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione.

I fattori di successo delle misure adottate in Spagna

In Italia, **solo pochi milioni di euro di crediti vantati dalle imprese sono stati certificati dalle Pubbliche Amministrazioni dall'emanazione dei decreti ministeriali sulla certificazione, circa 8 mesi fa**[7], e l'introduzione della piattaforma elettronica di certificazione dei crediti non ha consentito di accelerare le procedure di certificazione[8]

Rispetto all'Italia, **la Spagna si contraddistingue per l'efficacia e l'efficienza delle misure adottate per il pagamento dei debiti pregressi**.

I motivi dell'efficacia e dell'efficienza della misura sono riconducibili ai seguenti fattori.

Il principale fattore di successo del caso spagnolo, ed anche il principale elemento di differenza rispetto al caso italiano, è rappresentato dalla scelta di prevedere una **misura straordinaria e puntuale ("*una tantum*") di indebitamento**. Questa scelta consente di superare eventuali rigidità legate a vincoli di bilancio prestabiliti, garantendo allo stesso tempo la sostenibilità dei piani di assestamento delle finanze locali, sottoposti alla valutazione del Governo.

La procedura spagnola, inoltre, è snella e prevede tempi certi per lo svolgimento delle operazioni di certificazione del credito, di elaborazione del Piano di assestamento di bilancio e di erogazione dei fondi ai creditori delle Pubbliche Amministrazioni. Ad esempio, gli enti spagnoli dispongono di un mese per predisporre l'elenco completo delle fatture non ancora pagate: in un primo momento, l'ente predispone un primo elenco di fatture inevase che può essere integrato con certificazioni individuali rilasciate entro 15 giorni dalla richiesta dell'impresa.

Allo stesso tempo, la procedura spagnola prevede sanzioni per i funzionari degli enti debitori che non rispettano le scadenze stabilite dalla Legge. In particolare, il mancato rispetto dei tempi previsti dalla legge per la predisposizione dell'elenco completo delle fatture inevase comporta la grave colpa del funzionario inadempiente.

Infine, il meccanismo spagnolo appare particolarmente efficace perché non prevede particolari costi e oneri per le imprese per ottenere il pagamento del dovuto mentre in Italia, le imprese devono farsi carico dei costi delle operazioni di smobilizzo dei crediti presso il sistema bancario per ottenere la liquidità.

A fronte dell'introduzione di un meccanismo straordinario destinato a garantire il pagamento immediato di tutti i debiti pregressi, però, il Governo spagnolo ha chiesto ai fornitori di rinunciare ad alcuni diritti. L'unico aspetto negativo del caso spagnolo è infatti rappresentato dal mancato riconoscimento degli interessi maturati, degli aggi e degli oneri accessori che vengono cancellati con il pagamento dell'importo del debito principale.

I motivi dell'inefficacia delle misure adottate in Italia

I fattori di forza del caso spagnolo corrispondono ai punti deboli del caso italiano.

In primo luogo, **il mantenimento del vincolo degli obiettivi prestabiliti di risanamento della finanza pubblica**, e quindi l'impossibilità di superare i vincoli del Patto di stabilità interno, **rende lo strumento della certificazione inefficace in Italia, in particolare per i debiti relativi a spese in conto capitale**. Nella fattispecie, la possibilità concessa agli enti locali, responsabili di circa i due terzi dei ritardi di pagamento alle imprese di costruzione, di non indicare una data di pagamento nei certificati di credito limita fortemente il numero degli strumenti utilizzabili da parte delle imprese

[7] I decreti ministeriali del 22 maggio 2012 (Enti statali) e del 25 giugno 2012 (Regioni, Enti locali e enti del S.S.N.), attuativi dell'articolo 9 del decreto-legge n°185/2008 e s.m.i., sono entrati in vigore a luglio 2012.

[8] Secondo i dati pubblicati l'11 febbraio 2013 dal Ministero dello Sviluppo Economico, 3 milioni di euro sono stati certificati con la piattaforma elettronica messa a disposizione dalla Consip a partire dall'ottobre 2012. Inoltre, da gennaio 2013, per le imprese è possibile utilizzare solo la modalità telematica essendo stata soppressa la possibilità di chiedere la certificazione con modalità cartacea.

(la compensazione con somme iscritte a ruolo e la cessione *pro soluto* ad esempio non sono possibili) e quindi il possibile valore aggiunto delle misure di smobilizzo dei crediti.

In secondo luogo, **i costi e oneri di cui devono farsi carico le imprese per ottenere la liquidità presso il sistema bancario limitano l'attrattività dello strumento**.

Infine, i **tempi lunghi** per l'emanazione dei decreti attuativi, la **mancata registrazione delle amministrazioni** alla piattaforma telematica di certificazione dei crediti e le **mancate sanzioni** per gli enti/funzionari che non provvedono alla certificazione riducono ulteriormente l'efficacia dello strumento. Lo stesso vale per la mancata emanazione del decreto attuativo sulla possibilità di rilascio di un Durc regolare in presenza di crediti PA di importo superiore a quello degli oneri contributivi non ancora versati dal soggetto creditore.

Le proposte per risolvere il problema dei ritardati pagamenti della Pubblica nel settore dei lavori pubblici in Italia

Alla luce dell'esperienza spagnola, **il mantenimento degli obiettivi prestabiliti di risanamento della finanza pubblica ed in particolare dei vincoli del Patto di stabilità interno appare il principale motivo dell'inefficacia delle misure adottate in Italia**.

Si tratta di un ostacolo insormontabile che, negli ultimi anni, ha già fatto fallire anche le migliori soluzioni tecniche per il pagamento dei debiti pregressi e che, anche nel caso della certificazione dei crediti, ha fortemente ridotto l'efficacia delle misure adottate. Senza il superamento di questa criticità, ogni proposta di soluzione è destinata al fallimento.

Per questo motivo, **appare urgente definire un piano effettivo di pagamento dei debiti pregressi, da concordare con l'Unione Europea come misura *"una tantum"*, in modo che non incida sul pareggio di bilancio strutturale come definito dal cosiddetto *"Fiscal compact"***.

Una tale misura potrebbe consentire, come avvenuto in Spagna, di dare una boccata di ossigeno alle imprese, evitando ulteriori fallimenti e garantendo il mantenimento di numerosi posti di lavoro.

4 marzo 2013

RITARDATI PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CONFRONTO TRA LE MISURE PER IL PAGAMENTO DEI DEBITI PREGRESSI ADOTTATE IN SPAGNA ED IN ITALIA

	ITALIA	SPAGNA
Finalità	Certificazione dei crediti P.A. per consentire lo smobilizzo in banca, con costi a carico delle imprese, e la compensazione con debiti iscritti a ruolo	Certificazione dei crediti P.A. per consentire il rapido pagamento dei debiti pregressi
Obiettivo annunciato	**30 miliardi di euro**	**35 miliardi di euro**
Risultati raggiunti	**Pochi milioni di euro certificati in 8 mesi**	**27 miliardi di euro pagati in 5 mesi**
Ricadute sull'occupazione	Assenti	Mantenuti/creati 100.000 posti di lavoro
Punti di forza/criticità	- Principale criticità: **mantenimento dei vincoli di finanza pubblica e del Patto di stabilità interno prestabiliti, in assenza di accordo con l'Unione Europea,**. Sotto questo profilo, nessun valore aggiunto. - Criticità 2: Costi elevati, ed a carico delle imprese, per effettuare operazioni presso il sistema bancario. - Criticità 3: Inefficienza del sistema: tempi lunghi per l'emanazione dei decreti attuativi, mancata registrazione delle amministrazioni alla piattaforma di certificazione; mancate sanzioni per enti/funzionari che non certificano i crediti - Criticità 4: Compensazione possibile solo se presente data di pagamento e limitata ai crediti iscritti a ruolo prima del 30/04/2012 - Criticità 5: Nel contesto di finanza pubblica, scarso interesse delle banche ad effettuare operazioni di smobilizzo crediti P.A.	Fattori di successo: - **Misura straordinaria di indebitamento** ("*una tantum*"), **oggetto di accordo con l'Unione Europea, per sanare il problema del debito pubblico nascosto** - Procedura snella con tempi certi per la certificazione ed il pagamento dei crediti P.A. - Sanzioni previste per i funzionari degli enti locali che non rispettano le scadenze per la certificazione dei crediti ed i piani di assestamento di bilancio - Nessun costo per le imprese Criticità: - A fronte del rapido pagamento dell'importo principale, rinuncia agli interessi, aggi e oneri accessori da parte delle imprese.
Crediti PA interessati	Stato, Enti pubblici nazionali, Regioni (in parte esclusa la sanità), Enti locali (Comuni e Province) e Enti Servizio Sanitario Nazionale	Crediti ante 01/01/2012 vantati nei confronti di Comunità Autonome (Regioni), Enti locali, compresi gli enti da questi partecipati ed i crediti con procedimenti giurisdizionali pendenti
Crediti PA esclusi	Società partecipate dalle P.A.; Crediti con procedimenti giurisdizionali pendenti	Stato e Enti pubblici nazionali
Principali date	- 12/11/2011: Legge di stabilità, introduzione obbligo di certificazione dei crediti P.A. - 22/05/2012: Presentazione decreti ministeriali sulla certificazione e sulla compensazione dei crediti e dell'Accordo Abi-Confindustria sullo smobilizzo dei crediti presso il sistema bancario - 6/07/2012: Avvio certificazione crediti P.A. e compensazione con somme iscritte a ruolo - Ottobre 2012: Avvio piattaforma telematica di certificazione - 2-6/11/2012: Pubblicazione decreti aggiornati sulla certificazione e compensazione - 23/11/2012: Pubblicazione decreto ministeriale fondo di garanzia per le PMI - Gennaio 2013: Avvio operatività delle banche per operazioni di smobilizzo crediti	- 24/02/2012: Decreto Reale su misura per il pagamento dei ritardati pagamenti - 9/03/2012: Ordinanza sulla certificazione dei crediti P.A. ed sui piani di assestamento di bilancio e Decreto Reale sulla creazione del Fondo per il pagamento dei fornitori della P.A. Avvio certificazione dei crediti - 31/03/2012: Conclusione della fase di certificazione dei crediti P.A. e di predisposizione dei piani di assestamento di bilancio da parte degli enti locali - 31/05/2012: Pagamento di 9,3 miliardi di euro di debiti pregressi degli enti locali - Luglio 2012: Pagamento di 17,7 miliardi di euro di debiti pregressi delle Comunità Autonome