



CONFINDUSTRIA

PAGAMENTI DELLA PA

19 giugno 2019

A partire dal 2012, in Italia sono state varate, a seguito delle forti sollecitazioni di Confindustria, importanti misure per fronteggiare il problema dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni (PA) che rappresentava, tanto più nella fase acuta del *credit crunch*, una seria criticità per le imprese, costituendo una vera emergenza per il nostro sistema economico.

In tale ambito va innanzitutto ricordato il recepimento della Direttiva Late Payment (D.lgs 192/2012), che ha fissato i tempi di pagamento delle PA a 30 giorni, estendibili a 60 per il settore della sanità.

Inoltre, nel 2012 sono state introdotte disposizioni sulla certificazione dei crediti verso le PA per favorire lo smobilizzo presso il sistema finanziario dei crediti certi ed esigibili. Tale misura ha però scontato forti difficoltà, soprattutto iniziali, in particolare per la presenza di una importante mole di debiti fuori bilancio e per i vincoli del Patto di Stabilità.

Considerato che la certificazione dei crediti non si era rivelata uno strumento in grado di superare l'emergenza del momento, nel 2013 è stato emanato un provvedimento volto a consentire alle PA di pagare i propri debiti scaduti: con il DL 35/2013 e i successivi provvedimenti che ne hanno modificato e integrato le misure, sono stati complessivamente messi a disposizione delle PA circa 47,3 miliardi per il pagamento dei debiti scaduti. Al 5 ottobre 2018 risultano pagati ai creditori circa 45,5 miliardi.

Inoltre, per contrastare il fenomeno, il Governo ha adottato diversi altri strumenti. Tra questi:

- l'istituzione, presso il MEF, della Piattaforma per il monitoraggio dei crediti commerciali (PCC) che raccoglie informazioni sulle fatture e sui tempi di pagamento; si tratta, come più avanti si dirà, di uno strumento utile, ma che ha fornito informazioni parziali perché legato a comunicazioni delle PA che non in tutti i casi hanno adempiuto;
- l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica verso la PA, che consente di avere un quadro preciso delle fatture ricevute dalle PA e rappresenta la base per calcolare i tempi di pagamento;
- il recente avvio del sistema SIOPE+ che, una volta a pieno regime, consentirà di conoscere i ritardi di pagamento di tutte le PA, incrociando i dati sulle fatture inviate con quelli dei mandati di pagamento;
- il meccanismo di compensazione tra crediti certificati verso le PA e debiti tributari e contributivi, che è limitato a debiti iscritti a ruolo e alle somme dovute in base agli istituti definatori e deflattivi del contenzioso. Tale misura, introdotta per la prima volta nel 2013 è stata più volte prorogata. Da ultimo, con il Decreto Dignità del 2018 la misura è stata estesa ai carichi affidati agli agenti della riscossione entro il 31 dicembre 2017. In merito a tale meccanismo, si rileva che la richiesta, da più parti avanzata, di renderlo strutturale non appare coerente con la natura dei debiti iscritti a ruolo e potrebbe costituire un incentivo a non pagare i debiti tributari e contributivi. Cosa diversa sarebbe introdurre un più ampio meccanismo che consenta di compensare i debiti tributari e contributivi con i crediti verso la PA sin dal momento della loro maturazione. A tale riguardo, va sottolineato che tale forma di compensazione, pur necessaria, richiede un complesso sistema di gestione (dovuto alla

mancata coincidenza tra amministrazione debitrice e creditrice) e, comunque, può generare un significativo effetto sulla finanza pubblica;

- la norma che consente di ottenere il rilascio del DURC in presenza di crediti certificati verso le PA di importo almeno pari agli oneri contributivi accertati e non ancora versati. Misura che ha comunque scontato le complessità relative allo strumento della certificazione e che non è considerata dalle imprese una forma piena di compensazione tra debiti contributivi e crediti verso la PA.

Nel complesso, le risorse messe a disposizione e le misure introdotte hanno consentito di ridurre gradualmente lo stock di debiti arretrati e i tempi di pagamento delle PA.

Secondo l'ultima relazione annuale della Banca d'Italia (maggio 2019) i debiti commerciali delle PA – stimati sulla base delle indagini campionarie sulle imprese e delle segnalazioni di vigilanza – sarebbero diminuiti dal 3,2 per cento del PIL del 2017 al 3,0 nel 2018, attestandosi a circa 53 miliardi (secondo le regole statistiche europee, una parte pari a circa 10 miliardi è già inclusa nel debito pubblico). Banca d'Italia stima che circa la metà di tale importo sia connessa con il ritardo nei pagamenti rispetto alle scadenze contrattuali.

A fine 2012, sempre secondo stime Banca d'Italia, i debiti commerciali ammontavano a circa 91 miliardi, dei quali poco più della metà da considerare scaduto e in ritardo di pagamento.

Dunque i ritardati pagamenti si sono dimezzati nell'ammontare dal 2012.

Sono inoltre scesi i tempi di pagamento.

Da poco sono stati resi disponibili i dati di SIOPE+ riferiti al 2018. Tale rilevazione (v. tabelle allegate) non comprende i soli dati riferiti alle Aziende sanitarie (a breve saranno comunicati i dati SIOPE+ relativi al primo bimestre 2019 che comprenderanno anche informazioni sulle aziende sanitarie; in ogni caso, considerando i dati già rilevati dalla PCC, di cui più avanti, ci si aspetta che tali dati siano positivi) e ai Comuni terremotati. Inoltre, i dati delle Amministrazioni centrali non saranno rilevati dal sistema SIOPE+; per queste ultime esiste comunque un sistema di rilevazione già completo, disponibile sulla PCC.

Dai dati SIOPE+ emerge che in media, nel 2018, le PA italiane hanno pagato con 2 giorni di ritardo. In alcuni casi – Regioni e Province Autonome e Città Metropolitane – si sono registrati tempi medi inferiori alle scadenze.

Analizzando i dati su base regionale, emerge come nel Centro-Nord solo il Piemonte registri, in media, ritardi di pagamento. Nel Mezzogiorno permangono situazioni problematiche, ma comunque in miglioramento rispetto al passato, in Basilicata (73 giorni), Abruzzo (25), e Sicilia (18).

Guardando i dati della sola PCC, che includono anche le ASL e le Amministrazioni centrali, emerge che nel 2018 i tempi medi di pagamento delle PA sono stati pari, in media, a 46 giorni e i ritardi di pagamento pari a -1 giorni. Le PA avrebbero quindi pagato, in media, in anticipo.

In tale ambito, va segnalato che le 233 aziende sanitarie che hanno comunicato dati alla PCC (si tratta sostanzialmente di tutto l'insieme delle aziende sanitarie italiane), hanno registrato tempi di pagamento medi di 50 giorni, con 10 giorni di anticipo rispetto alle scadenze contrattuali.

Tuttavia, come anche sopra ricordato, i dati della PCC sono parziali e si riferiscono alle PA più virtuose che comunicano i dati sui pagamenti; è pertanto verosimile attendersi che i tempi medi effettivi siano più lunghi. Il progresso nei pagamenti è comunque evidente: solo due anni fa, il ritardo medio era di 16 giorni.

A breve, come già messo in evidenza, saranno comunque disponibili i dati SIOPE+ riferiti a tutte le PA.

Nell'attesa, il MEF, nel comunicato del 31 maggio scorso, ha sottolineato i progressi nei tempi di pagamento delle PA, mettendo in evidenza come non sia necessario intervenire con misure di carattere straordinario a livello nazionale.

In ogni caso, gli stessi dati del MEF mettono in evidenza come il problema dei ritardati pagamenti sussista ancora in alcune realtà, ma si tratta di un fenomeno a macchia di leopardo che richiede interventi mirati, in particolare in alcuni territori.

Anche Banca d'Italia ha sottolineato che, benché dimezzatasi rispetto al picco del 2012, l'incidenza delle passività commerciali rimane, secondo le stime dell'Eurostat, la più elevata in Europa e che in base ai risultati dello European Payment Report 2019 di Intrum i tempi di pagamento in Italia sono superiori di quasi un mese rispetto alla media dei paesi considerati.

Occorre pertanto continuare nell'azione volta a superare definitivamente il fenomeno dei ritardati pagamenti delle PA.

In proposito, oltre a misure che consentano lo smaltimento integrale dei debiti scaduti – quali, per esempio, l'ampliamento dei meccanismi di compensazione e misure come quella della Legge di Bilancio 2019 che ha consentito a CDP di mettere a disposizione di circa 400 PA richiedenti anticipazioni di liquidità per circa 1,1 miliardo (misura che non ha comunque impatto sul debito pubblico perché le PA dovranno restituire le risorse entro l'anno) – si dovrà intervenire sul funzionamento delle PA affinché paghino i loro debiti nei termini previsti dalla Direttiva Late Payments.

In relazione a quest'ultimo aspetto, va sottolineato che attualmente i ritardi sono in larga parte attribuibili alla scarsa qualità dell'amministrazione.

Per questo, come proposto da Confindustria anche in occasione delle Assise del 2018, occorre:

- rafforzare la capacità amministrativa delle PA mediante l'istituzione di team specializzati all'interno delle amministrazioni, per coordinare le complesse procedure dei pagamenti;
- attribuire a un unico soggetto all'interno di ciascuna PA - che potrà avvalersi dell'attività del team - la responsabilità di tutto il ciclo degli acquisti: dalla stipula dei contratti di fornitura, alle autorizzazioni di spesa, fino al pagamento. In tal modo, il responsabile sarà messo in

condizione di adempiere ai propri obblighi in modo tempestivo e nel caso contrario a risponderne agli organi preposti al controllo;

- semplificare le norme che allungano, senza che ciò risponda a reali esigenze di verifica e controllo, i tempi di pagamento;
- prevedere un intervento sostitutivo dello Stato in ultima istanza e per i casi più gravi e reiterati di inerzia.

Tempi medi di pagamento e di ritardo nel 2018		
Amministrazione Pubbliche aderenti al sistema SIOPE+ ⁽¹⁾	Tempo medio di pagamento ponderato ⁽²⁾ (gg)	Tempo medio di ritardo ponderato ⁽³⁾ (gg)
Regioni e Province Autonome	34	-5
Province	41	7
Città Metropolitane	33	-4
Comuni > 60.000 abitanti	42	6
Comuni > 10.000 abitanti	42	8
Comuni < 10.000 abitanti	32	1
Totale	38	2

(1) SIOPE+ è un nuovo sistema per l'acquisizione automatica dei dati dei pagamenti che consente di integrare le informazioni attualmente disponibili nel sistema "SIOPE" con le informazioni presenti nella Piattaforma per i crediti commerciali contestualmente all'effettuazione delle transazioni di pagamento. Da gennaio 2018 in funzione per le Regioni, le Province e le Città Metropolitane; da aprile 2018 in funzione per Comuni > 60.000 ab.; da luglio 2018 in funzione per Comuni > 10.000 ab.. Da ottobre 2018 in funzione per i Comuni <10.000 ab..

(2) i giorni intercorrente tra la data di emissione della fattura e la data di pagamento, ponderata con l'importo della fattura.

(3) i giorni intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento, ponderata con l'importo della fattura (questo valore può essere negativo, se la fattura viene pagata in anticipo).

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

FOCUS REGIONI E PROVINCE AUTONOME		
Tempi medi di pagamento e di ritardo nel 2018		
Regione	Tempo medio di pagamento ponderato (gg)	Tempo medio di ritardo ponderato (gg)
Piemonte	44	6
Valle D'Aosta	24	-6
Liguria	33	-12
Lombardia	18	-13
Nord-Ovest	24	-9
Trentino-Alto Adige/Suedtirolo	25	-5
Provincia Autonoma di Bolzano	22	-8
Provincia Autonoma di Trento	25	-8
Veneto	62	-1
Friuli-Venezia Giulia	20	-15
Emilia-Romagna	31	-6
Nord-Est	31	-7
Toscana	16	-25
Umbria	44	-5
Marche	42	-5
Lazio	22	-23
Centro	22	-21
Abruzzo	65	25
Molise	38	8
Campania	48	4
Puglia	36	-11
Basilicata	103	73
Calabria	41	11
Sicilia	60	18
Sardegna	19	-12
Mezzogiorno	47	8

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze