

IL PAGAMENTO DEI DEBITI DELLA PA e l'attuazione del dl 35/2013

L'esperienza dell'Emilia Romagna

Bologna, 14 novembre 2013

Annalisa Giachi, PROMO P.A. Fondazione



1. LA RICERCA

1.1. Il problema dei debiti della PA

1.2. Il Decreto n. 35/2013

1.3. Obiettivi e temi dell'indagine

1.4. La metodologia

1.5. Il profilo dei rispondenti

2. LA SITUAZIONE DEBITORIA DEGLI ENTI

3. GLI ENTI LOCALI REGIONALI E L'ATTUAZIONE DEL DECRETO N.35/2013

4. PROPOSTE E CONCLUSIONI

1.1. Il problema dei debiti della PA

Crediti della PA verso le imprese e tempi di pagamento, Italia, trend 2011-2013

	Media biennio 2011-2012	Media biennio 2012- 2013
Stima grandezza complessiva (milioni di euro)	10.850	7.441
Importo crediti per singola impresa, considerando le imprese del mercato PA	46.206	47.425
Importo crediti per singola impresa, considerando tutte le M.P.I.	11.954	8.198
Incidenza % media sul fatturato, considerando le imprese del mercato PA	14,7	14,3
Incidenza % media sul fatturato, considerando tutte le M.P.I.	3,9	2,5
Ritardo medio di pagamento (gg. di ritardo)	178,7	200,7

L'Indagine annuale di Promo PA Fondazione mette in evidenza una leggera inversione di tendenza rispetto al biennio passato mentre i gg di ritardo nei pagamenti continuano ad aumentare

Fonte: Imprese e Burocrazia, 2013, in corso di stampa

1.2. Il Decreto 35/2013

«Sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili in conto capitale al 31/12/2012»



Apertura di spazi finanziari per lo sblocco dei pagamenti di somme già maturate per essere rimosse da parte di soggetti terzi



riattivare gli investimenti delle pubbliche amministrazioni e supportare il ritorno alla crescita da parte delle imprese



PROMO P.A.
FONDAZIONE

RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2003 **10 ANNI** 2013

1.2. Il Decreto 35/2013

Lo sblocco del Patto di stabilità: le risorse liberate per l'Emilia Romagna

	Per le Province	Per i Comuni	Totale
Bologna	1.969.000	59.610.000	61.579.000
Ferrara	562.000	9.088.000	9.650.000
Forlì-Cesena	18.853.000	45.341.000	64.194.000
Modena	2.685.000	39.596.000	42.281.000
Parma	7.879.000	60.230.000	68.109.000
Piacenza	3.921.000	13.615.000	17.536.000
Ravenna	7.803.000	14.064.000	21.867.000
Reggio Emilia	5.694.000	28.434.000	34.128.000
Rimini	6.916.000	32.108.000	39.024.000
Totale DL 35/2013	56.282.000	302.086.000	358.368.000
Erogazioni sistema sanitario			693.000.000
Patto regionale verticale			99.600.000
Totale risorse Emilia Romagna			1.151.968.000

Alle risorse «sbloccate» per il DL 35 si aggiungono:
- l'anticipazione di liquidità disposta dalla Regione per le aziende sanitarie;
- le risorse liberate con il patto regionale verticale e l'esclusione dal Patto delle spese per cofinanziamenti di progetti comunitari

1.4. Gli obiettivi dell'indagine

1

Valutazioni generali da parte dei responsabili finanziari degli Enti

2

L'impatto della normativa sullo sblocco dei pagamenti sulle imprese del territorio e le problematiche più rilevanti

3

Valutazione degli Enti circa le prospettive di miglioramento delle norme attuative del decreto

L'indagine campionaria è stata condotta nel periodo settembre-ottobre 2013 attraverso la somministrazione di un questionario con **tecnica CATI** (*Computer Assisted Telephonic Interview*) A fronte di **358 contatti** complessivi per l'Emilia Romagna, sono state raccolte **132 interviste** da considerare valide



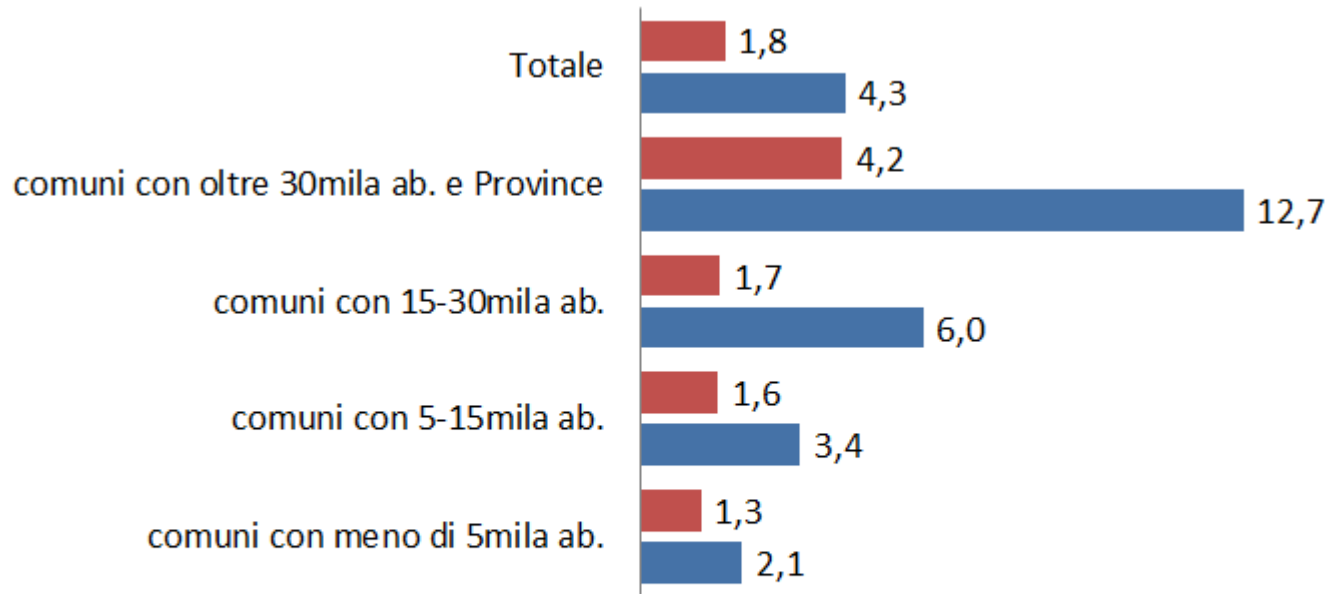
PROMO P.A.
FONDAZIONE

RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2003 **10 ANNI** 2013

1.5. Dotazione organica degli uffici e impegno dedicata all'attuazione del DL. 35

Dimensioni e caratteristiche degli uffici: l'impegno organizzativo sul DL 35



■ numero medio di persone dedicate alla gestione della spesa e all'attuazione del DL 35/2013

■ numero medio di persone impiegate negli uffici finanziari

In media gli uffici hanno una dotazione di circa **4 dipendenti**. L'impegno per gli adempimenti dello Decreto n.36 è stato piuttosto consistente poiché ha interessato circa la **metà del personale**. Evidente la differenza per la dimensione dell'ente in quanto quelli più grandi hanno in dotazione più, personale.

1. LA RICERCA

2. LA SITUAZIONE DEBITORIA DEGLI ENTI

2.1. L'ammontare del debito della PA e i ritardi nei pagamenti

2.2. Le problematiche in fase di esecuzione dei lavori

2.3. La responsabilità debitoria della PA

3. GLI ENTI LOCALI REGIONALI E L'ATTUAZIONE DEL DECRETO N.35/2013

3. PROPOSTE E CONCLUSIONI

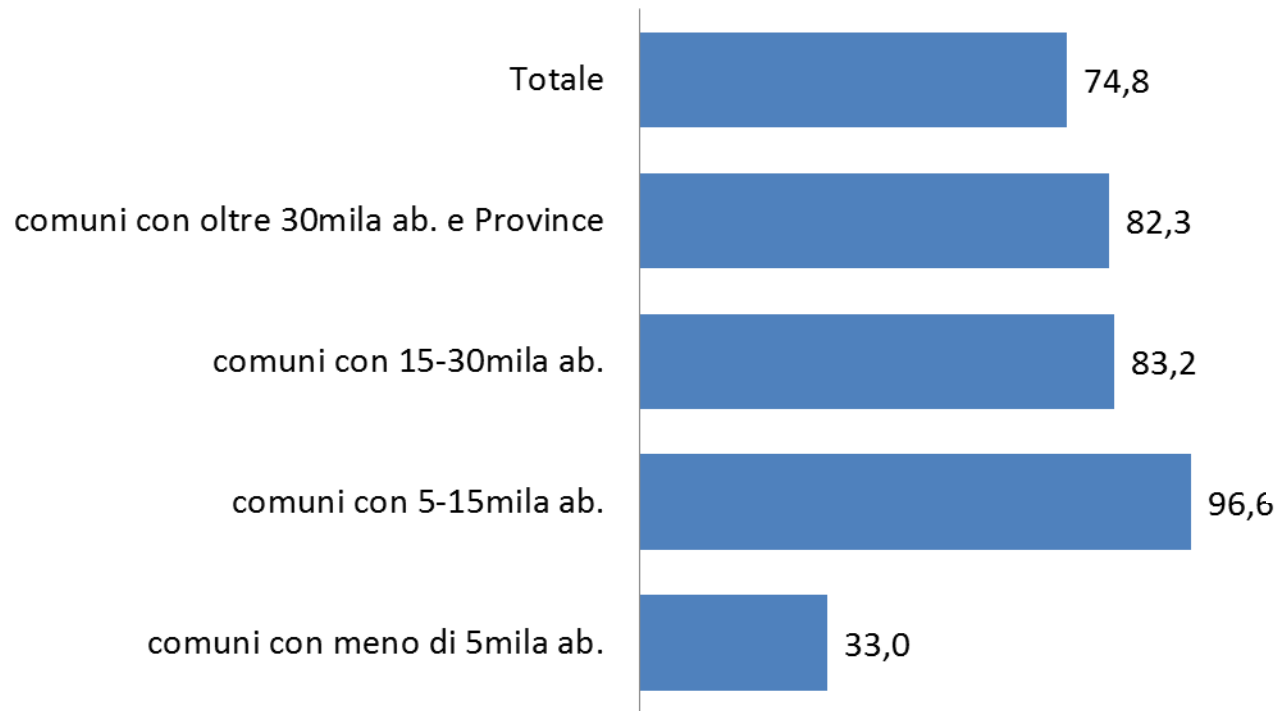
2.1. L'ammontare del debito della PA e i ritardi nei pagamenti

La situazione debitoria complessiva degli Enti dell'Emilia Romagna

	Spesa corrente	Spesa per investimenti	Totale (valori medi)
Numero contratti in corso di esecuzione	28	11,68	39,7
Valore contratti (euro)	8.814.735	2.504.526	6.958.149
Numero contratti su cui si è in ritardo nei pagamenti (%)	9,4	14,4	10,9
Ammontare del debito (euro)	105.931	114.123	108.341
Ritardo dei pagamenti (gg. di ritardo rispetto ai termini contrattuali)			74,8

2.1. L'ammontare del debito della PA e i ritardi nei pagamenti

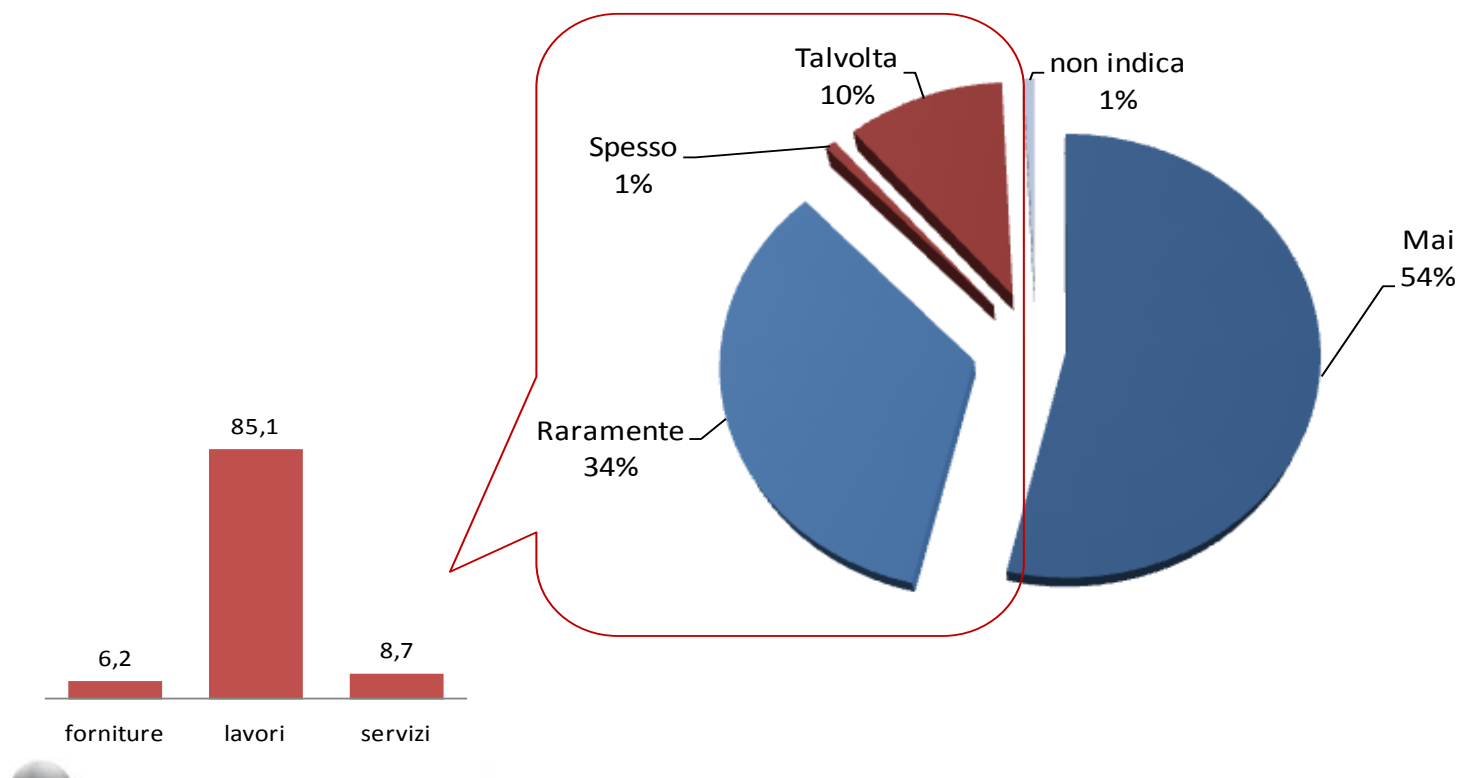
Stima dei ritardi di pagamento dei fornitori rispetto alle previsioni contrattuali, per tipologie di Comuni e Province, n. gg. di ritardo, 2013



La situazione più grave è quella dei **Comuni dai 5.000 ai 15.000 abitanti**, che raggiungono quasi **100 giorni** di ritardo, mentre si fermano a **33 giorni** i **Comuni più piccoli**.

2.2. Le conseguenze in fase di esecuzione del contratto

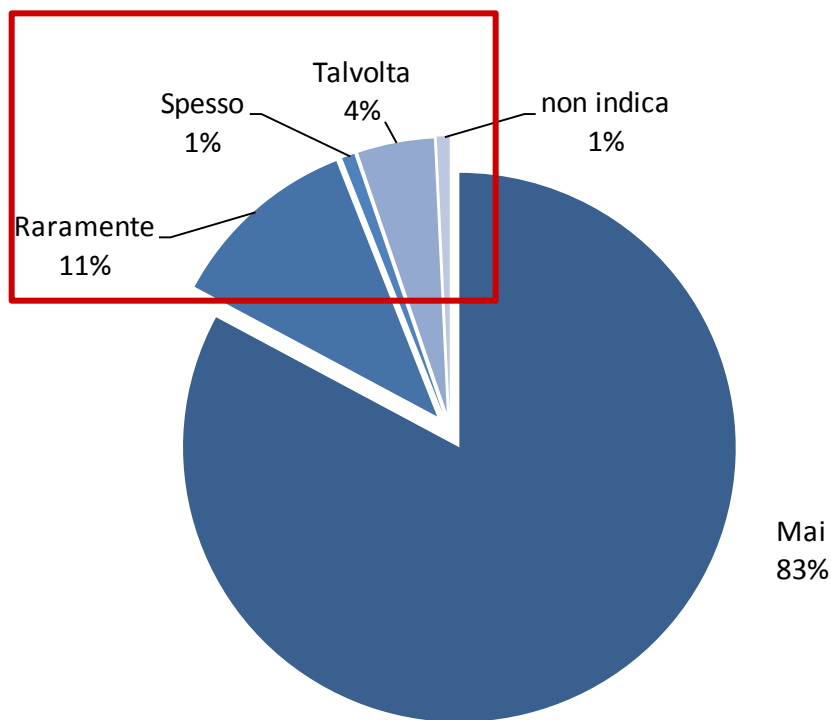
Frequenza di casi di interruzione dei contratti per fallimento dell'impresa e settori più interessati



Circa il **45 % dei funzionari** dichiara di essersi trovato a dover gestire una situazione di interruzione del contratto per fallimento dell'impresa almeno una volta. I casi di fallimento, qualora verificatisi, hanno interessato principalmente il **settore dei lavori**. I risultati non sono allarmanti ma confermano in ogni caso gli **effetti dirompenti della crisi economica** sul settore dell'edilizia

2.2. Le conseguenze in fase di esecuzione del contratto

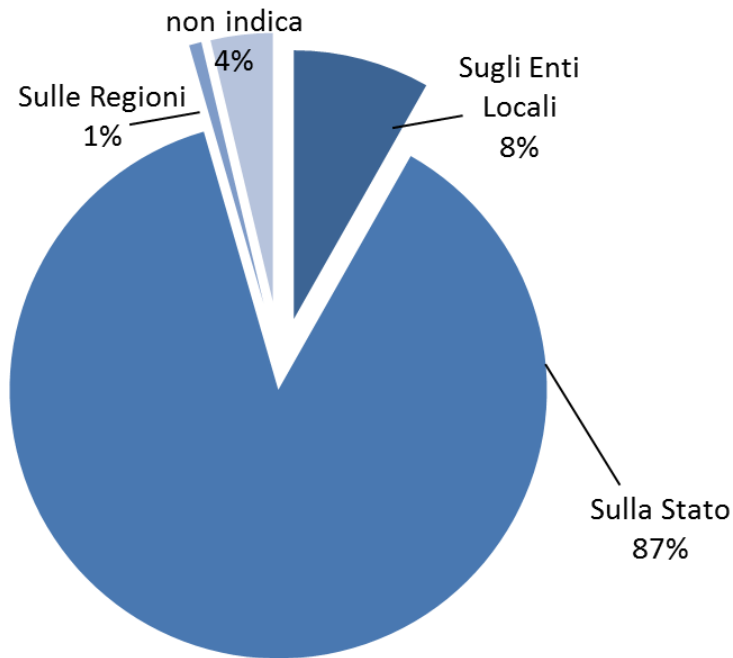
Frequenza di casi di interruzione dei lavori per impossibilità dell'impresa di pagare i dipendenti/collaboratori



Il fenomeno dell'interruzione dei lavori a causa dell'impossibilità dell'impresa di pagare i propri dipendenti/collaboratori è anch'esso piuttosto raro ma in crescita, che riguarda in maniera più o meno intensa il **16% dei rispondenti**.

2.3. La responsabilità della situazione debitoria

Responsabilità della situazione debitoria della PA



La **maggiore** responsabilità è dello **Stato**, probabilmente a causa dei vincoli imposti dal Patto di stabilità che, nella logica degli EELL, ha impedito alle amministrazioni territoriali che sbloccare i fondi a disposizione per pagare i fornitori.



PROMO P.A.
FONDAZIONE

RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2003 **10 ANNI** 2013

1. LA RICERCA

2. LA SITUAZIONE DEBITORIA DEGLI ENTI

3. GLI ENTI LOCALI E L'ATTUAZIONE DEL DECRETO N.35/2013

3.1 I fornitori liquidati

3.2 Le risorse sbloccate

3.3 Settori e tipologie di fornitori coinvolti

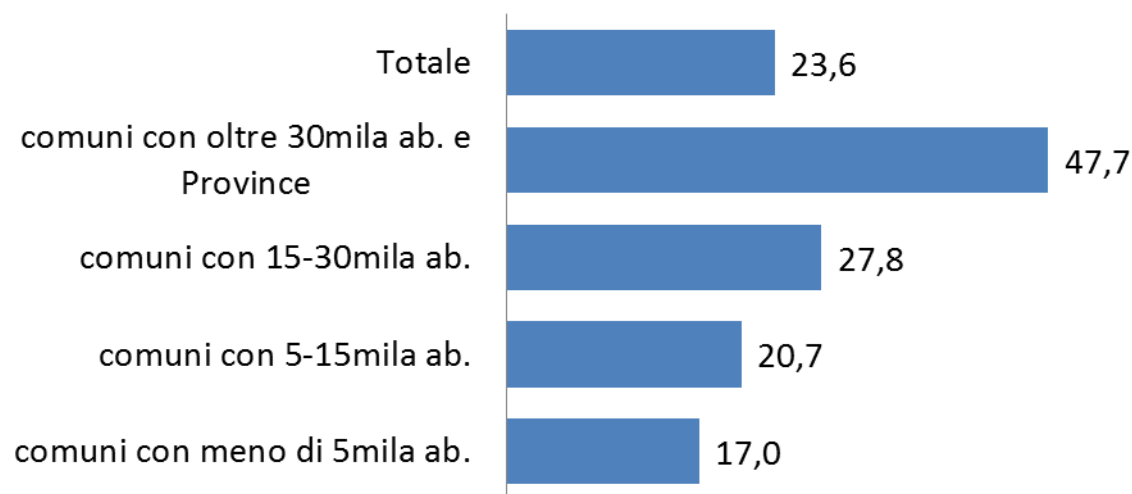
3.4 Un primo bilancio: aspetti positivi

3.5 I vantaggi sui tempi di pagamento

4. PROPOSTE E CONCLUSIONI

3.1 I fornitori liquidati....

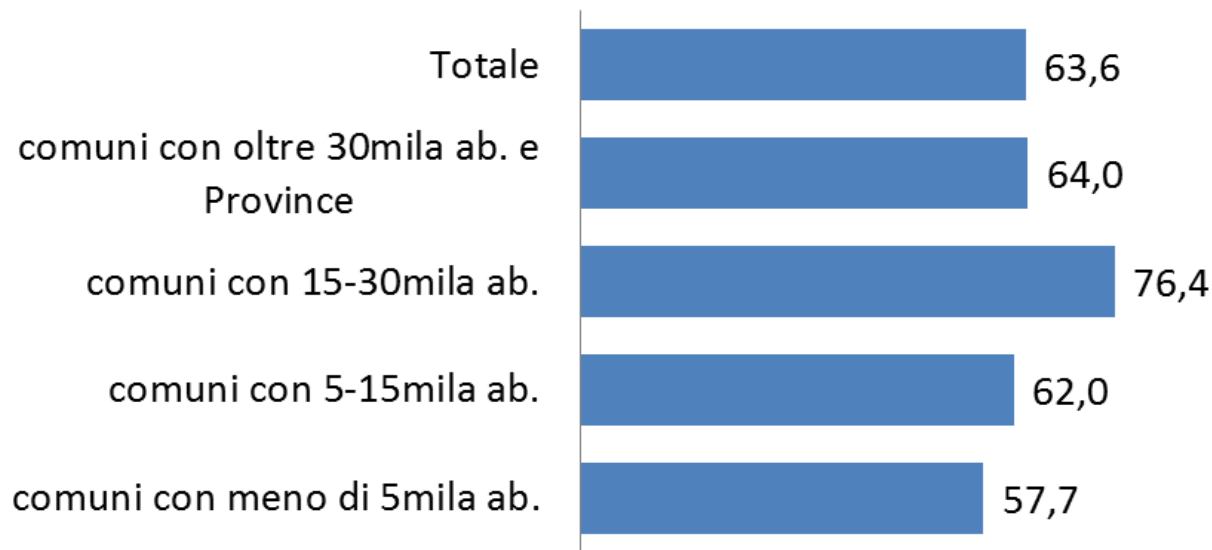
L'attuazione del DL. 35/2013 in termini di fornitori liquidati, per tipologie di Comuni e Province, valori percentuali, 2013



La percentuale di liquidazione dei fornitori non è altissima, pari in media al **23%** del totale. I Comuni più performanti sono quelli di **dimensioni maggiori e le Province.**

3.2. Le risorse sbloccate.....

L'attuazione del DL. 35/2013 in termini di importi sbloccati, per tipologie di Comuni e Province, valori percentuali, 2013



L'importo sbloccato, la media è del **63,6%** del valore complessivo dei debiti. Anche in questo caso, i **Comuni oltre i 15.000 euro appaiono avvantaggiati**, anche se in generale le percentuali sono accettabili



PROMO P.A.
FONDAZIONE

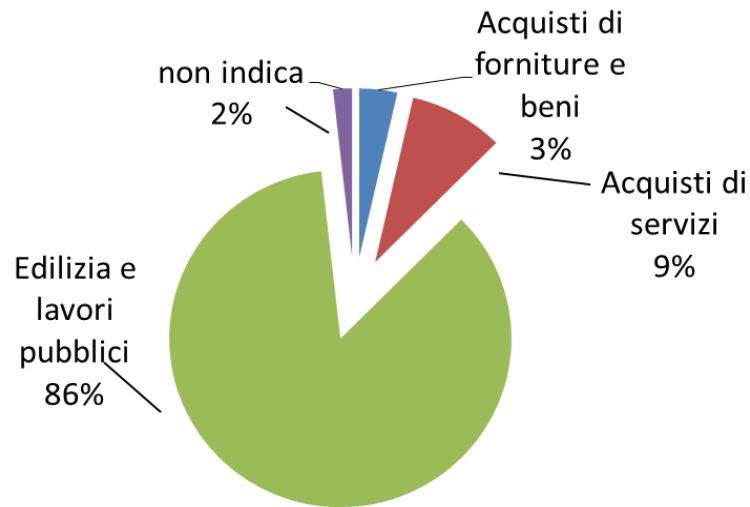
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2003 **10 ANNI** 2013

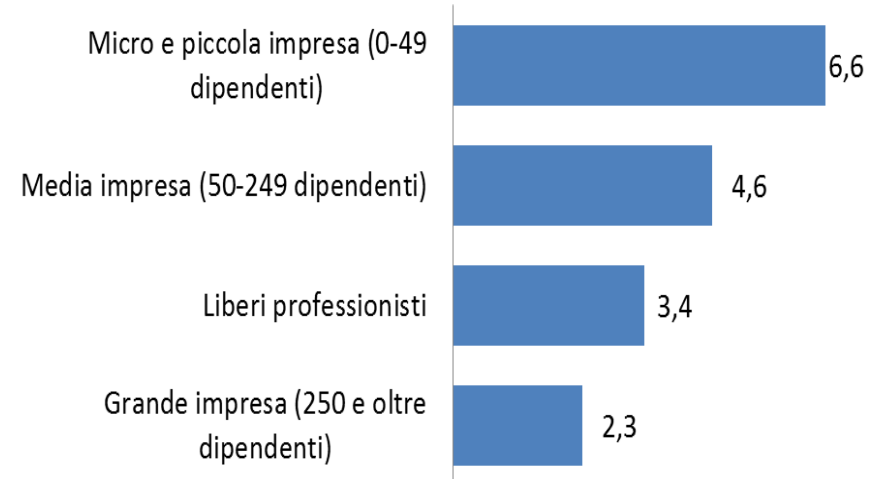
3.3. Settori e tipologie di fornitori

L'attuazione del DL. 35/2013: settori e tipologia di impresa più interessate

Settori più interessati



Dimensione di impresa



3.4 Un primo bilancio: aspetti positivi

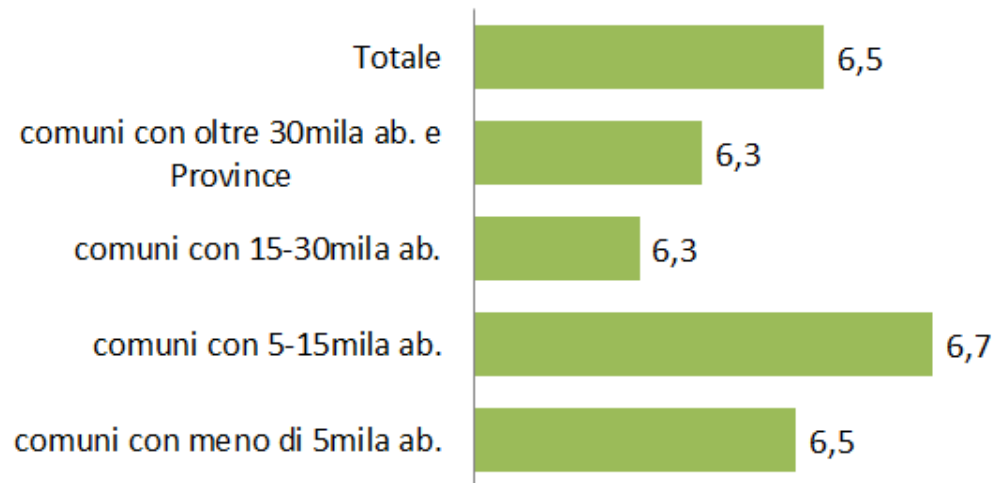
I principali vantaggi



Il maggiore vantaggio del decreto è legato alla **possibilità di inserire liquidità nel sistema** e dare la possibilità alle imprese di re-immettere in circolo le somme bloccate.

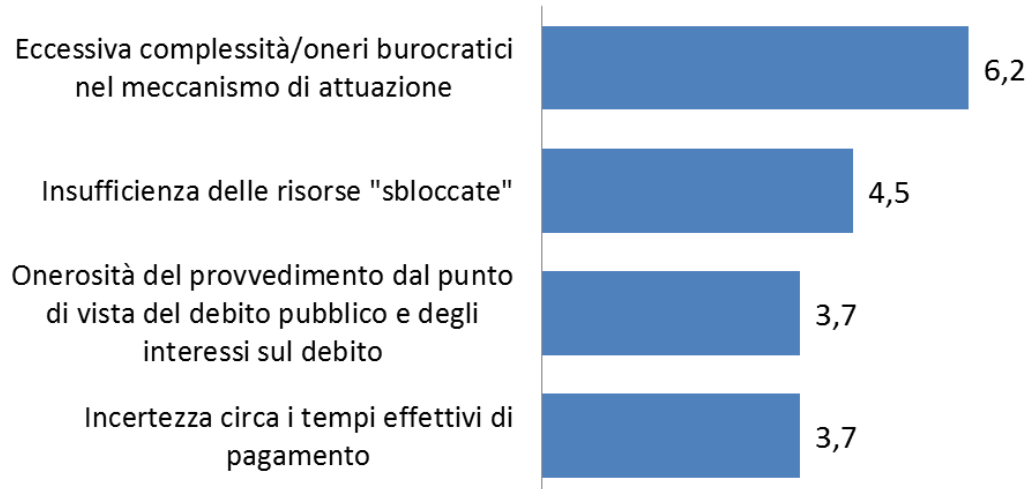
Nel complesso, la norma viene ritenuta **abbastanza adeguata**, con un livello di efficacia pari a 6,5, nella consueta scala 0-10. I Comuni che si sono espressi nel modo più positivo sono nella fascia dai 5.000 ai 15.000 abitanti.

L'efficacia complessiva



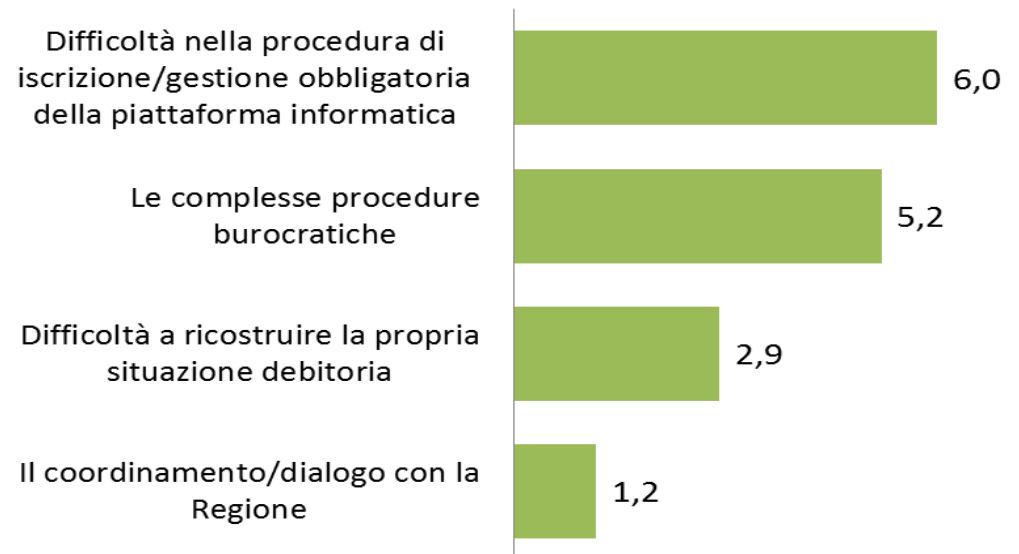
3.4 Un primo bilancio: aspetti negativi

Valutazione degli svantaggi e limiti connessi all'attuazione



Il primo ostacolo è dato dalla complessità delle procedure di attuazione. Oltre un terzo dei rispondenti pone anche il problema dell'adeguatezza dell'operazione dal punto di vista della *quantità delle risorse sbloccate*

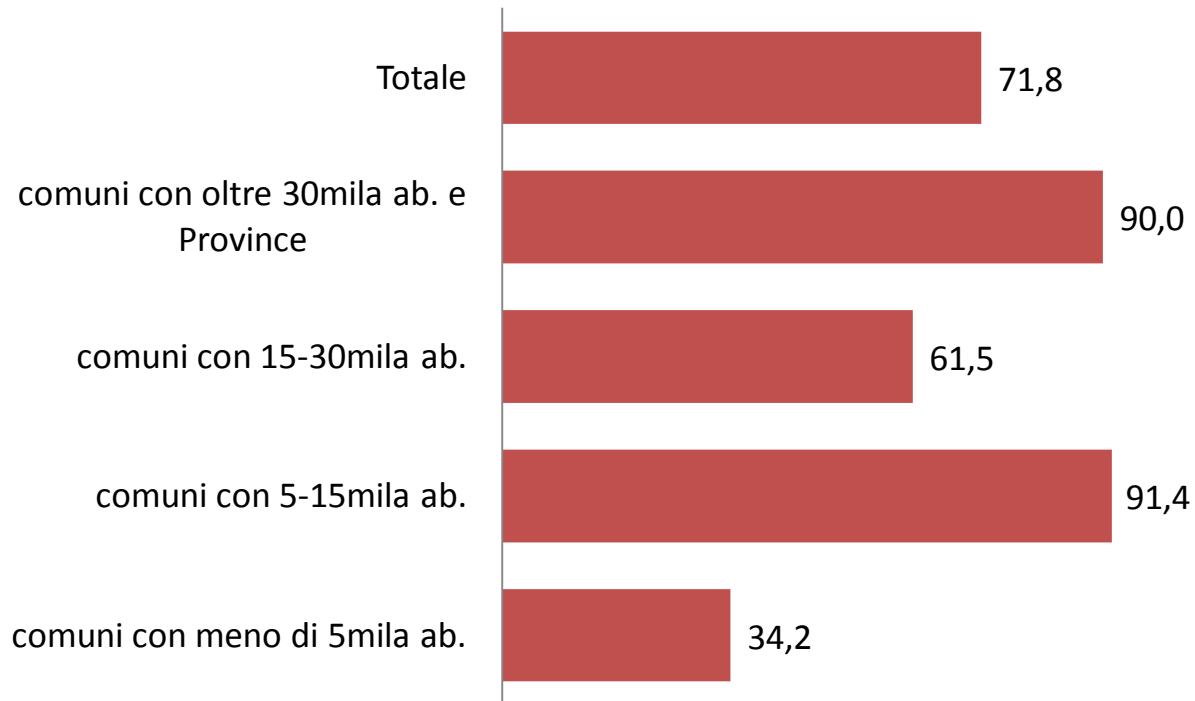
Le difficoltà attuative degli enti



Difficoltà riscontrate nell'iscrizione alla *Piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti del MEF* (introdotta dal DL 185/2008 e poi modificata con la L. 183/2011 e il DL 2011 del 2012), predisposta e gestita dalla Ragioneria Generale dello Stato avvalendosi di Consip.

3.5. Quali vantaggi sui tempi di pagamento?

Stima del ritardo dei pagamenti dopo l'attuazione del DL. 35



In media, il ritardo accumulato dopo l'attuazione del decreto è di circa **71 giorni**, di poco inferiore ai 74 giorni dichiarati prima dell'entrata in vigore del decreto. E' probabile che gli Enti si siano concentrati in questi mesi nel pagamento degli arretrati del 2012 e che questo possa aver determinato **ulteriori ritardi sul fronte dei pagamenti ordinari**

1. LA RICERCA

2. LA SITUAZIONE DEBITORIA DEGLI ENTI

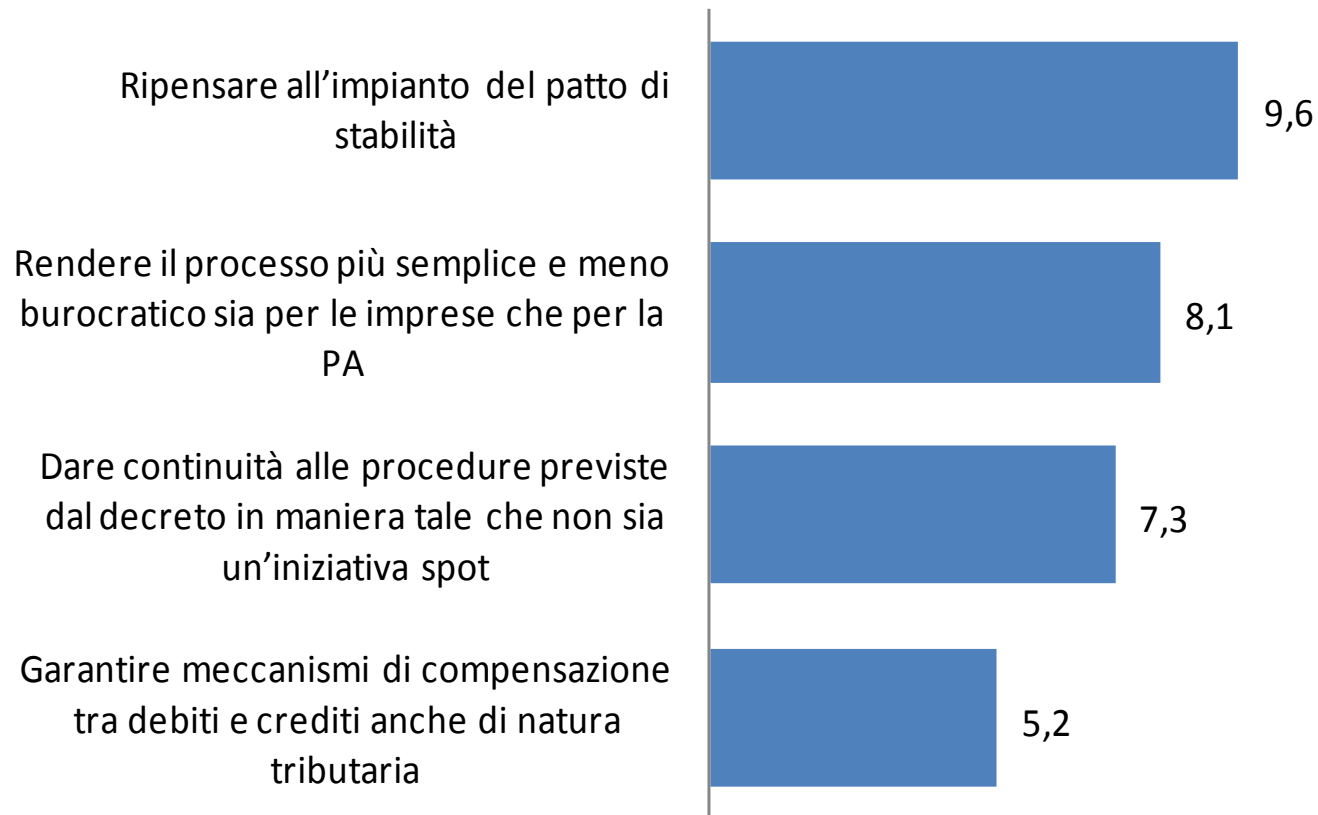
3. GLI ENTI LOCALI E L'ATTUAZIONE DEL DECRETO N.35/2013

4. PROPOSTE E CONCLUSIONI



4.1. Le proposte per una maggiore efficacia della norma

Proposte di miglioramento dell'efficacia della norma



FONDAZIONE
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2003 10 ANNI 2013


4.1. Le proposte per una maggiore efficacia della norma

PRIMA IPOTESI: RIVEDERE IL PATTO DI STABILITA'



IL PROBLEMA

Pagare i fornitori e rischiare di sfiorare il patto di stabilità, oppure non pagare e dovere liquidare interessi di mora e rischiare una condanna per danno erariale?



Dotare gli enti di **strumenti contabili adeguati per conoscere la dimensione effettiva dell'indebitamento** a scadenza dell'esercizio;
Informare gli Enti di **quali saranno le risorse a loro disposizione** per l'anno successivo, mettendoli in condizione di approvare i propri bilanci prima che l'anno inizi e non quando esso sta per terminare.

Adottare un **bilancio di cassa**.



LE SOLUZIONI

4.1. Le proposte per una maggiore efficacia della norma

SECONDA IPOTESI: MECCANISMI STABILI DI SBLOCCO DEBITI



IL PROBLEMA

Il Provvedimento ha avuto una natura emergenziale e forse ha **penalizzato coloro che hanno ottemperato alle proprie obbligazioni finanziarie** e che con l'attuale norma non hanno a disposizione gli spazi finanziari che invece si sono aperti per chi non aveva ottemperato a tali obbligazioni

Intervenire sulle **cause del debito** e adottare provvedimenti che abbiano una **valenza strutturale e continuativa nel tempo**



LE SOLUZIONI

4.1. Le proposte per una maggiore efficacia della norma

TERZA IPOTESI: SBLOCCO DEBITI CHE SORGONO NEL 2013 SU SAL DI OPERE INIZIATE NEL 2012

IL PROBLEMA



La norma **non ha sbloccato i debiti che sorgono nel corso del 2013** su stati di avanzamento di opere iniziate nel 2012 e precedenti

Inserire nello sblocco i debiti certi, liquidi ed esigibili che sorgono nel corso del 2013 per spese di investimento, derivanti da stati di avanzamento lavori di opere iniziate nel corso del 2012 e precedenti

LE SOLUZIONI




4.1. Le proposte per una maggiore efficacia della norma

QUARTA IPOTESI: MIGLIORARE IL PROCESSO DI CERTIFICAZIONE



IL PROBLEMA

Le misure in materia di certificazione dei crediti della Pubblica Amministrazione sono ancora in fase di rodaggio. Le difficoltà attuative rendono difficile una **ricognizione dettagliata dei debiti arretrati**, con il rischio che la ricognizione fatta sia inferiore rispetto ai dati effettivi.



Occorre **introdurre un meccanismo automatico di certificazione dei crediti** (oggi sono le stesse aziende creditrici a dover fare richiesta ribaltando sulle imprese l'onere della PA) per garantire il rispetto della direttiva europea sui pagamenti e per monitorare in modo diretto le eventuali inadempienza..



LE SOLUZIONI

4.1. Le proposte per una maggiore efficacia della norma

QUINTA IPOTESI: CERTIFICAZIONE DEL CREDITO E INTERESSI



IL PROBLEMA

Il rilascio della certificazione del credito non mette al riparo l'Ente dalla **successiva richiesta di interessi moratori per ritardato pagamento**: di questo fanno spesso le spese i funzionari, presi fra l'incudine e il martello di rispettare il Patto da una parte e rispettare i tempi di pagamento dall'altra.

Prevedere che il creditore, con l'accettazione della certificazione, possa **rinunciare alla richiesta di interessi moratori per ritardato pagamento**.



LE SOLUZIONI


4.1. Le proposte per una maggiore efficacia della norma

SESTA IPOTESI: MIGLIORARE IL RAPPORTO CON LE BANCHE



IL PROBLEMA

Le banche non scontano i crediti assistiti dalle certificazioni con un tasso agevolato, ma con un talvolta più elevato in quanto li considerano “crediti bloccati”. Le banche inoltre a volte richiedono al creditore un’istruttoria a parte, con tempi non brevi.



Lavorare con il sistema creditizio affinché esso applichi **un tasso agevolato sui crediti assistiti dalle certificazioni rilasciate dagli enti**, con un canale di istruttoria preferenziale, oppure creare (magari tramite la CDP) un interlocutore a livello nazionale presso cui le imprese possono cedere i propri crediti a tasso agevolato



LE SOLUZIONI


4.1. Le proposte per una maggiore efficacia della norma

SETTIMA IPOTESI: TRASPARENZA DEI SISTEMI CONTABILI



IL PROBLEMA

Una parte dei debiti è dovuta a **regole contabili poco chiare**, che rendono i bilanci delle regioni e degli EELL non confrontabili tra di loro, oltreché a **scarsi controlli** che hanno consentito il formarsi di impegni di spesa fuori bilancio e dall'assenza di sanzioni efficaci



Riformare il sistema di sanzioni, prevedere piani di rientro delle amministrazioni pubbliche e meccanismi che evitino comportamenti di azzardo morale per il futuro



LE SOLUZIONI