

Sintesi

Questo Rapporto analitico rientra nel progetto dell'Osservatorio europeo sul settore delle costruzioni (European Construction Sector Observatory - ECSO), gestito per conto della Commissione Europea. Questo Rapporto mira a comprendere meglio, tramite lo studio di casi nazionali, alcune delle principali cause per ritardi nei pagamenti e di come le politiche e gli strumenti introdotti affrontano la questione. Il rapporto fornisce anche una serie di considerazioni finali in merito alle modalità con cui i legislatori affrontano il problema nei paesi membri dell'Unione Europea.

Mentre termini di pagamento ingiustificatamente lunghi e ritardi nei pagamenti pesano sull'intera economia europea, il settore delle costruzioni sembra risentirne particolarmente. Questo Rapporto considera pertanto gli indicatori quantitativi dei ritardi di pagamento nel settore delle costruzioni di cinque paesi europei: Francia, Irlanda, Italia, Spagna e Regno Unito. Il rapporto illustra inoltre le misure specifiche implementate nei paesi membri dell'Unione Europea (UE) per risolvere il problema dei ritardi di pagamento. L'approccio e la metodologia di questo Rapporto analitico sono stati modellati in base ai (limitati) dati statistici disponibili a livello UE in merito all'impatto dei ritardi nei pagamenti nel settore delle costruzioni. Le informazioni e i dati usati sono quelli disponibili al momento della redazione e sono stati ottenuti da fonti nazionali e europee.

Situazione e impatto dei ritardi di pagamento

Le differenze di comportamento in merito ai pagamenti mettono in difficoltà il corretto funzionamento del Mercato Europeo e costituiscono una minaccia crescente per imprese di micro, piccole e medie dimensioni (PMI). Ciò è particolarmente vero nel settore delle costruzioni. Questo è il settore economico con i termini di pagamento più lunghi, che nel 2016 arrivavano a scadenze di 72 giorni. Per accorciare i termini di pagamento ed eliminare i ritardi, a giugno 2000 l'Unione Europea aveva promulgato la Direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle operazioni commerciali. Tuttavia, dieci anni dopo l'adozione di questa Direttiva, i ritardi continuavano a pesare notevolmente sull'economia europea. Per risolvere il problema, la Commissione europea (CE) ha adottato la Direttiva 2011/7/UE sui ritardi di pagamento, a sostituzione della precedente Direttiva 2000/35/CE.

La Direttiva 2011/7/UE sui ritardi di pagamento mirava ad aggiornare e potenziare la Direttiva 2000/35/CE rendendo i ritardi di pagamento meno attrattivi per i debitori, oppure compensando i creditori per i ritardi subiti. La Direttiva 2011/7/UE si concentra su cinque disposizioni principali: scadenze dei pagamenti, interessi di legge e compensazione forfetaria, titolo esecutivo, principio della convenienza per il creditore e, infine, clausole e disposizioni e per pratiche di pagamento ingiustificate.

Il quadro regolamentare, che recepisce la Direttiva 2011/7/UE, ha contribuito a una sensibilizzazione tra i paesi membri dell'UE in merito a problemi legati ai ritardi di pagamento. Tuttavia, la legislazione corrente non prevede alcun obbligo né stabilisce alcuna metodologia per raccogliere dati sulle scadenze di pagamento. In aggiunta, molti creditori continuano a scegliere di non far valere legalmente i propri diritti al fine di mantenere le relazioni di affari. Ciò porta sempre più istituzioni e associazioni a chiedere lo sviluppo di una direttiva più moderna e meglio applicabile per la lotta alle pratiche di ritardi di pagamento nell'UE.

Da un'analisi specifica per paese risulta che, nelle relazioni di affari nel settore delle costruzioni, le pratiche di ritardi di pagamento sono ancora diffuse. Inoltre, i termini di pagamento delle autorità pubbliche nel settore delle costruzioni tendono a prevedere scadenze più lunghe della media. Benché l'impatto sui creditori dei ritardi di pagamento possa essere molto pesante, tra il 2010 e il 2017 si è osservata una tendenza positiva alla riduzione della durata di tali ritardi.

Cause dei ritardi di pagamento

La natura e le caratteristiche dell'industria delle costruzioni contribuiscono a termini di pagamento ingiustificatamente lunghi, e all'alto numero di ritardi di pagamento nel settore. Fondamentalmente, le cause dei ritardi di pagamento sono spesso legate direttamente al comportamento delle imprese, e, in alcuni casi, alle autorità pubbliche che lavorano con società di costruzioni.

La natura e la struttura delle catene di fornitura influiscono sulla portata e sull'impatto che termini di pagamento ingiustificatamente lunghi e ritardi dei pagamenti hanno nel settore. Non soltanto la catena di fornitura è frammentata, ma lo squilibrio di potere che c'è, tra le varie aziende stesse e tra pubblica amministrazione (PA) e aziende, contribuisce a sua volta ai ritardi di pagamento. Termini di pagamento ingiustificatamente lunghi e ritardi di pagamento non costituiscono solo un problema legale e formale, ma sono anche un risultato di pratiche commerciali informali e ingiustificate.

Per affrontare efficacemente i ritardi di pagamento nel settore delle costruzioni, autorità e operatori economici dovrebbero considerare le complesse dinamiche di potere nella catena di fornitura. Ciò può portare a porsi alcune domande, ad esempio: che tipo di interventi pubblici potrebbe intervenire efficacemente sullo squilibrio di potere nella catena di fornitura? Come incentivare aziende e PA a pagare in tempo? A che livello dovrebbe avere luogo questo tipo di intervento pubblico: UE o paesi membri dell'UE (o entrambi)?

Politiche pubbliche

Questo Rapporto analitico considera le politiche pubbliche specifiche per i ritardi di pagamento nel settore delle costruzioni nel gruppo di paesi selezionati. Nei paesi europei analizzati si utilizza generalmente una combinazione di misure preventive e correttive, nonché di regolamenti *hard* e *soft* per affrontare il problema dei ritardi di pagamento nel settore delle costruzioni.

Alcuni paesi membri dell'UE hanno messo in atto politiche preventive e strumenti specifici per il settore delle costruzioni, dimostrando che termini di pagamento ingiustificatamente lunghi e ritardi di pagamento sono un elemento di preoccupazione per i legislatori.



Paesi	Regolamenti hard				Regolamenti soft	
	Regolamenti più rigorosi	Trasparenza delle pratiche di pagamento	Pratiche per la gestione delle fatture	Sistemi per la risoluzione dei contenziosi e sanzioni	Campagne di sensibilizzazione	Codici di buone pratiche
Spagna					√	
Francia		√	√	√	√	
Irlanda	√			√		
Italia						√
Regno Unito	√	√	√	√	√	√

L'approccio adottato dai legislatori riguardo alle misure preventive è spesso duplice. L'obiettivo è di migliorare l'efficacia dell'uso simultaneo di regolamenti soft e hard. I regolamenti soft - campagne di sensibilizzazione e codici di buone pratiche - sono relativamente comuni e più facili da organizzare rispetto ai regolamenti hard. In molti casi, tali iniziative possono supportare o essere punto di partenza per la messa in atto di regolamenti hard. È importante sottolineare che, mentre i regolamenti soft possono essere promossi da associazioni di costruttori, i regolamenti hard sono implementati solo dai governi (spesso con pressioni provenienti dal settore). È quindi imperativo assicurare un livello di coordinamento e di coerenza nell'implementazione di questo duplice approccio.

Misure correttive quali meccanismi di risoluzione delle controversie, dalla mediazione all'aggiudicazione, arbitraggio e contenzioso, sono processi complessi, utilizzati come ultima risorsa. Le aziende, incoraggiate a volte dai regolamenti, favoriscono sempre più la mediazione rispetto all'aggiudicazione, e l'aggiudicazione rispetto all'arbitraggio e al contenzioso, poiché richiedono meno tempo e risorse, proteggendo al contempo i rapporti di affari esistenti. Arbitraggio e contenzioso in tribunale sono i metodi più drastici per combattere i ritardi di pagamento e sono spesso riservati a controversie che coinvolgono somme di denaro importanti.

Le misure correttive soft e hard si rafforzano a vicenda. È stato tuttavia dimostrato che i meccanismi di conciliazione delle controversie sono usati raramente dagli stakeholder delle costruzioni, per via del timore di danneggiare le relazioni commerciali con soggetti più potenti, indipendentemente dal fatto che siano appaltatori principali o clienti pubblici e privati. Pertanto, si deve fare di più per fornire meccanismi aggiuntivi per la conciliazione risoluzione di controversie nel settore delle costruzioni.

Considerazioni finali

Dall'analisi riportata in questo rapporto emergono due osservazioni principali: la necessità di una maggior quantità di dati regolari e coerenti, e un miglior coordinamento tra politiche pubbliche e tra attori del settore pubblico e privato. Primo, lo sviluppo della raccolta, analisi e armonizzazione dei dati (tra i paesi membri dell'UE) sulle condizioni di pagamento con scadenze ingiustificatamente lunghe e ritardi di pagamento nel settore delle costruzioni permetterà di fare scelte più informate riguardo l'ideazione e l'implementazione di politiche e strumenti per termini di pagamento ingiustificatamente lunghi. Finora, i dati relativi ai ritardi nei pagamenti *B2B (business-to-business)* e *PA2B (Public administration-to-business)* nel settore delle costruzioni sono relativamente scarsi (specialmente per quanto riguarda gli impatti di tali ritardi) e sparsi (raccolti da organizzazioni pubbliche e private diverse, a volte con metodologie diverse). Secondo, le regole sugli appalti pubblici e ritardi di pagamento devono essere coerenti e reciprocamente complementari. Gli appalti pubblici possono incentivare le aziende a migliorare le proprie pratiche e comportamenti relativi ai pagamenti, premiando chi paga in tempo. Per questo, il coordinamento tra legislatori e iniziative in questo settore è un aspetto cruciale che aiuterà a massimizzare l'impatto sulle condizioni di pagamento con scadenze ingiustificatamente lunghe e sui ritardi di pagamento.

La CE ha sviluppato varie iniziative per affrontare i ritardi di pagamento, tra cui la Direttiva 2000/35/CE e la Direttiva 2011/7/UE. Quest'ultima ha aiutato a stabilire un quadro normativo esaustivo a livello europeo e dei suoi paesi membri, dando rilievo al valore di un approccio UE ai ritardi di pagamento. Inoltre, la CE utilizza anche politiche indirette, quali la Direttiva UE sulle commesse pubbliche, per affrontare la questione dei ritardi di pagamento. Mentre il suo impatto sul ritardo dei pagamenti non è stato valutato, i regolamenti sugli appalti pubblici forniscono incentivi per intervenire sul comportamento delle società di costruzioni in materia di pagamenti. Inoltre, la Direttiva 2014/24/UE offre ai subappaltatori l'opportunità di reclamare il pagamento direttamente al committente.

Certi paesi membri dell'UE sono andati oltre l'implementazione di politiche generali e strumenti intersettoriali per pagamenti lunghi e in ritardo, mettendo in atto strumenti specifici per affrontare termini di pagamento ingiustificatamente lunghi e ritardi di pagamento nel settore delle costruzioni. I paesi presi in considerazione hanno utilizzato politiche intersettoriali adattandole all'industria delle costruzioni e alle caratteristiche particolari delle sue catene di fornitura. Quasi tutte le politiche analizzate e gli strumenti si concentrano su misure preventive e combinano regolamenti hard e soft. È inoltre comprovato che questi non si escludono a vicenda, ma sono invece complementari. I regolamenti soft comprendono campagne di sensibilizzazione e codici di buone pratiche che possono essere usati dai legislatori o dalle associazioni dei costruttori. Misure correttive, introdotte dai legislatori, consistono nella mediazione (regolamenti soft), meccanismi di risoluzione delle controversie (regolamenti hard) e sanzioni (regolamenti hard). I regolamenti hard preventivi comprendono condizioni di pagamento più rigorose o con scadenze più ravvicinate; sistemi di fatturazione elettronica e Project Bank Account; e rapporti periodici sui risultati dei pagamenti.

Un monitoraggio e documentazione più scrupolosi sul comportamento in materia di pagamenti nel settore delle costruzioni, accompagnati da possibili sanzioni, appaiono a loro volta un meccanismo efficace per affrontare i ritardi di pagamento. Considerando che i ritardi di pagamento sono particolarmente diffusi e pesano sul settore delle costruzioni, può essere benefico stabilire una piattaforma con le parti interessate per lo scambio di informazioni e pratiche a livello UE. Tale piattaforma potrebbe essere un sottogruppo dell'European Late Payment Expert Group già esistente, e potrebbero farne parte autorità pubbliche e associazioni di costruttori. Il collegamento con il Late Payment Expert Group assicurerebbe anche uno scambio regolare di informazioni relative ad altre pratiche settoriali potenzialmente rilevanti per il settore delle costruzioni. Il sottogruppo potrebbe fornire e condividere informazioni approfondite riguardo a possibili misure preventive e correttive per i ritardi di pagamento, oltre che linee guida per la loro implementazione tramite regolamenti soft, hard o una combinazione di entrambi.