Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 2946

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FLERES, VIESPOLI, FERRARA, CARRARA, PISCITELLI, POLI BORTONE e SAIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 OTTOBRE 2011

Disposizioni in materia di ritardati pagamenti della pubblica amministrazione

TIPOGRAFIA DEL SENATO (225)

ONOREVOLI SENATORI. – Il ritardo dei pagamenti alle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni è un problema di crescente rilevanza, sia per le importanti conseguenze sulle stesse imprese e, più in generale, sull'economia nazionale, sia per gli effetti di distorsione della concorrenza che genera sul mercato.

Diverse indagini hanno rilevato che i tempi medi di pagamento delle pubbliche amministrazioni italiane sono di gran lunga superiori a quelli delle altre amministrazioni europee. E, con la crisi che ha interessato l'intero sistema finanziario ed economico mondiale sin dalla fine del 2007, il problema del ritardo dei pagamenti si è accentuato, dando luogo ad un costante e progressivo peggioramento, con conseguenze sempre più gravi per le imprese. In particolare, è stato evidenziato come la maggiore difficoltà nel riscuotere i crediti verso le pubbliche amministrazioni colpisca soprattutto le imprese più piccole che, per di più, si trovano a dover pagare maggiori costi bancari di rifinanziamento.

Il problema dei ritardi di pagamento, inoltre, rappresenta una forma di distorsione della concorrenza. Infatti, i ritardi di pagamento da parte delle amministrazioni possono distorcere l'allocazione delle risorse tra i diversi settori economici, per esempio a discapito dei settori che, come quello sanitario, sono più fortemente caratterizzati con l'acquirente pubblico. Inoltre, il rischio del mancato rispetto dei pagamenti può determinare un effetto dissuasivo alla partecipazione alle gare da parte delle categorie di imprese che non possono sopportare tale rischio.

Nonostante, da un lato, i diversi tentativi normativi di velocizzare le procedure di bilancio e di spesa e di responsabilizzare i dirigenti, e, dall'altro, il progressivo riconoscimento da parte della giurisprudenza del diritto dei creditori della pubblica amministrazione al pagamento degli interessi di mora – le pubbliche amministrazioni sono rimaste cattive pagatrici. Sembrerebbe che la preoccupante situazione italiana non sia eziologicamente correlata ad una deficienza di strumenti normativi idonei a tutelare il creditore della pubblica amministrazione, quanto, piuttosto, ad un'aberrazione di tipo culturale, che si concreta, dal punto di vista del creditore, nella rassegnazione ad un'attesa di pagamento abnorme ed ingiustificata, e, da quello del debitore, nel postulare il pagamento tardivo come prassi oramai inveterata nel sistema delle commesse pubbliche e private.

Nella lotta ai ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni un ruolo di crescente importanza è svolto dall'ordinamento europeo che, tuttavia, non si è limitato a stabilire norme che impongono agli Stati membri il rispetto di alcuni parametri macroeconomici, che, talvolta, hanno portato alla conseguenza paradossale di allungare ulteriormente i tempi dei pagamenti, invero, è anche intervenuto direttamente a stabilire norme volte a contrastare i ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali.

Le nuove norme introdotte con la direttiva 2011/7/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, in relazione ai ritardati pagamenti da parte della pubblica amministrazione, si sostanziano in un rafforzamento di tutele già operanti nell'ordinamento nazionale. In effetti, il legislatore europeo ha cercato di rendere più efficace la disciplina europea in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. In particolare, è stata introdotta la distinzione tra imprese debitrici ed ammini-

strazioni pubbliche debitrici: per queste ultime è prevista una disciplina più rigorosa, specie per quanto riguarda i termini di pagamento ed il tasso di interesse applicabile. Tra le altre importanti novità, vi è la previsione di un importo forfettario minimo quale risarcimento dei costi di recupero sostenuti, una più compiuta disciplina delle clausole contrattuali e delle prassi «gravemente inique» per il creditore, la previsione di misure di trasparenza e di sensibilizzazione e di una procedura esecutiva accelerata.

Nonostante l'importanza della nuova normativa europea, rimangono alcuni dubbi sulla sua capacità di risolvere il problema dei ritardi di pagamento, se non venga accompagnata da misure volte a responsabilizzare maggiormente i dirigenti ed i dipendenti pubblici, nonché da misure che consentano di erogare tempestivamente i pagamenti.

In attesa, pertanto, di disposizioni indirizzate verso il rafforzamento, sul piano tecnico-normativo, degli strumenti di contrasto al ritardo nei pagamenti, il presente disegno di legge prevede che i soggetti titolari di partite IVA, le imprese artigiane, le aziende che presentano i requisiti della piccola impresa, trascorsi sei mesi dal termine fissato negli strumenti contrattuali per il versamento, a titolo di acconto o saldo delle somme dovute come corrispettivo dei servizi prestati, possono richiedere alle amministrazioni pubbliche la certificazione delle somme oggetto di ritardato pagamento e procedere ad operazioni di anticipazione del credito vantato con un istituto di credito nella forma *pro solvendo.*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di intervenire tempestivamente a sostegno del sistema produttivo nazionale, per superare la difficoltà dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 5, comma 7, lettera *a),* del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, i soggetti titolari di partite IVA, le imprese artigiane, le onlus, le aziende che presentano i requisiti della piccola impresa ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 18 settembre 1997, pubblicato della *Gazzetta Ufficiale* n. 229 del 1º ottobre 1997, ereditari per forniture di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e delle società a totale partecipazione pubblica, trascorsi sei mesi dal termine fissato negli strumenti contrattuali per il versamento, a titolo di acconto o saldo delle somme dovute come corrispettivo dei servizi prestati, possono richiedere alle amministrazioni pubbliche la certificazione delle somme oggetto di ritardato pagamento e procedere ad operazioni di anticipazione del credito vantato con un istituto di credito nella forma del *pro solvendo.*

2. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 1.

€ 1,00