



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori Paolo FRANCO, MAZZATORTA, VALLI, VALLARDI, BODEGA, CAGNIN, LEONI, PITTONI, MONTI, MARAVENTANO, BOLDI, MONTANI, ADERENTI, MURA, Massimo GARAVAGLIA, Alberto FILIPPI, TORRI, RIZZI e VACCARI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 2010

Norme per la riduzione dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali e per il recupero dei crediti, nonché istituzione di un fondo rotativo presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la delegazione di pagamento del credito delle imprese

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge mira a individuare delle soluzioni efficaci al problema dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali che vede l'Italia al di sotto della media tra i Paesi europei.

I ritardi di pagamento incidono negativamente sull'attività delle imprese, in particolare su quelle di piccole dimensioni, già messe in difficoltà dallo sfavorevole contesto economico e dal razionamento del credito. Le lunghe attese per incassare quanto fatturato riducono la liquidità aziendale e gli investimenti e impediscono il buon finanziamento del mercato interno, frenando la crescita e la competitività.

Nel 2009 l'effetto della crisi economica e finanziaria si è riflesso sia nella diminuzione degli ordinativi, sia nel peggioramento delle condizioni di pagamento. In particolare nelle transazioni commerciali con clienti italiani, quasi la metà delle imprese ha accusato una dilazione dei tempi di incasso. Ancora più ritardataria si conferma la pubblica amministrazione, malgrado siano pochissime le imprese manifatturiere che intrattengono rapporti di fornitura con gli enti pubblici.

Il sistema imprenditoriale italiano è già di per sé afflitto da altri endemici problemi legati alla perdita di competitività dei prodotti e servizi offerti, le cui cause vanno ricercate nell'eccessiva imposizione fiscale, in gran parte dovuta al debito pubblico italiano e ai vincoli europei di stabilità, nonché nell'affermazione di concorrenti estremamente aggressivi sul piano dei costi di produzione dei prodotti.

Va da sé, quindi, che in un simile contesto economico negativo i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali finiscono per acuire tale stato di sofferenza delle imprese, già alle prese con il progressivo raziona-

mento del credito da parte delle banche per mancanza di liquidità.

Oltre a danneggiare le imprese, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, le dilazioni nei pagamenti, limitando le stesse transazioni commerciali, frenano il buon funzionamento del mercato interno, ostacolandone la crescita e la concorrenzialità. A ciò si aggiunga il fatto che i termini di pagamento nelle transazioni commerciali in Italia sono ben più lunghi di quelli della media europea. Recenti stime, infatti, confermano tale situazione negativa: si va da una media di circa 32 giorni nei Paesi scandinavi a 78 giorni nel Sud dell'Europa. Il periodo di tempo concesso per il pagamento dipende da diversi fattori: le penali applicate per il ritardo, e la considerazione che i Paesi con i termini di pagamento più brevi fanno uso di penali molte rigide e dissuasive; i mezzi di pagamento, effettuato rapidamente tramite bonifico e meno velocemente tramite assegno o cambiale; i fattori culturali, che portano a stipulare contratti anche oralmente e con pratiche commerciali diverse tra i vari Paesi. Rispetto alla media europea, in Italia occorre più tempo per essere pagati: il ritardo medio è di 28 giorni (era di 23,9 giorni nel 2007). Il periodo medio di pagamento è di 57 giorni per i privati, di 88 giorni per le imprese e di ben 135 per la pubblica amministrazione. Va inoltre ricordato che le piccole e medie imprese italiane hanno normalmente una dotazione insufficiente di capitale proprio, oltre a difficoltà oggettive di accesso al credito. Tale debolezza è accentuata dalla cultura dei pagamenti tardivi, favorita dalla difficoltà e dalla lentezza con la quale il creditore riesce a ottenere la relativa tutela giudiziaria nei confronti del debitore insolvente.

Per porre un freno a questo stato di cose e per attivare un circuito virtuoso capace di incidere sulla cattiva pratica del ritardo dei pagamenti, il presente disegno di legge individua strumenti giuridici ulteriori rispetto a quelli attualmente in vigore, strumenti che, almeno in parte, consentano alle imprese di recuperare la liquidità connessa al credito nei confronti dei terzi debitori con minore sforzo economico e diano loro più certezze nella programmazione economica e finanziaria.

In Italia la materia è attualmente disciplinata dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, che ha dato attuazione alla direttiva 2000/35/CE.

Nonostante alcuni miglioramenti registrati fino al 2007, tuttavia, la recente crisi economica ha messo in luce gli aspetti di criticità della summenzionata legislazione italiana in materia, primo tra tutti la lentezza del processo civile e l'inefficacia delle sanzioni, senza considerare la difficoltà che hanno le aziende creditrici nell'accesso ad ulteriore credito presso le banche e nella cessione dei crediti medesimi a queste ultime. La soluzione potrebbe essere individuata nell'introduzione di due strumenti giuridici che, se coordinati tra loro, renderebbero estremamente svantaggioso per le aziende ritardare i pagamenti a scapito delle imprese che si comportano correttamente nel mercato, creando così un circuito virtuoso in grado sia di accorciare i tempi di pagamento nell'immediato, sia di capovolgere la cattiva cultura delle morosità in prospettiva.

A tal fine si potrebbe prevedere l'individuazione di termini certi e inderogabili di pagamento (con modalità di entrata in vigore scaglionata nel tempo e transitorietà deferite alle singole Camere di commercio, prevedendo l'entrata a regime entro il termine massimo di un anno dalla pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale*) mutuando al riguardo quanto espressamente previsto nella legislazione francese e precisamente all'articolo L 441-6 del *Code de Com-*

merce, modificato dalla legge n. 2008-776 del 4 agosto 2008, sulla modernizzazione dell'economia, che prevede un termine di trenta giorni dalla data di ricezione della merce o dall'esecuzione della prestazione richiesta, termine derogabile concordemente dalle parti ma che comunque non può superare i quarantacinque giorni successivi alla fine del mese in cui è avvenuta l'operazione o i sessanta giorni a partire dalla data di emissione della fattura. La legge prevede inoltre la sanzione dell'ammenda per i trasgressori dei limiti massimi o per coloro che abbiano fissato un tasso o delle condizioni di esigibilità secondo modalità non conformi alle disposizioni della legge o degli accordi di applicazione.

Il presente disegno di legge fissa dunque, salvo diversa disposizione pattuita fra le parti, nel trentesimo giorno dalla data di consegna o spedizione della merce o dalla data di esecuzione della prestazione, il termine di pagamento nelle transazioni commerciali. In caso di superamento dei termini di pagamento previsti si attivano i seguenti meccanismi giuridici:

a) l'automatica iscrizione del debitore moroso nel registro informatico dei protesti tenuto dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) territorialmente competente. Tale iscrizione avrebbe certamente un effetto deterrente per l'azienda debitrice, impossibilitata ad accedere al credito presso le banche ma, al contempo, avrebbe anche un effetto acceleratorio del pagamento del debito: piuttosto che rimanere iscritto nel registro dei protesti il debitore sarà incentivato a saldare il debito e a pagare la mora e la sanzione per il ritardo, ove ciò comportasse la cancellazione dal registro;

b) l'istituzione di un fondo rotativo presso le CCIAA, finanziato, in parte, dalle imprese iscritte alla CCIAA di appartenenza che volontariamente vi aderiscono e, in parte, mediante l'attività di riscossione del credito posta in essere dall'ente nei casi e

con le modalità di seguito indicate. Va precisato anzitutto che, ai fini della riscossione del credito, a tale fondo possono attingere soltanto le imprese creditrici che hanno contribuito al suo finanziamento e che, al contempo, siano in possesso di determinati requisiti soggettivi e oggettivi stabiliti con apposito regolamento della CCIAA e a loro volta non siano state iscritte nel registro informatico dei protesti negli ultimi ventiquattro mesi dalla richiesta.

Il meccanismo ipotizzato a favore delle imprese per la riscossione del credito dai debitori morosi prevede che queste ultime presentino all'organo competente della CCIAA di commercio un'istanza di accesso al fondo rotativo corroborata dalla documentazione relativa al credito vantato nei confronti delle imprese creditrici e, contestualmente, una delegazione di pagamento a favore dell'ente per il recupero del credito mediante iscrizione al ruolo esattoriale. Ove fossero ritenuti sussistenti tutti i presupposti previsti dal regolamento, la Camera di commercio consente l'accesso al fondo per un importo variabile in ragione dell'entità del credito, ma in ogni caso non inferiore all'ottanta per cento dello stesso.

Ove il debitore non paghi alla CCIAA il debito entro un termine determinato stabilito dalla legge, l'ente sarebbe costretto a irrogare, mediante iscrizione diretta a ruolo, così come avviene nell'ipotesi di tardivo od omesso versamento del diritto annuale, la relativa sanzione pecuniaria amministrativa, consistente nella somma dovuta maggiorata di una percentuale fissata sempre dalla legge. Riscosso il credito integrato dalla sanzione, una percentuale variabile dello stesso andrebbe a rimpinguare il fondo rotativo.

Il meccanismo testé esposto trova giustificazione soggettiva nella natura pubblicistica delle Camere di commercio, e oggettiva nel perseguimento di un interesse pubblico consistente nella tutela del credito e del buon funzionamento del mercato. In tal modo si

renderebbe estremamente più efficace la normativa vigente la quale, a sei anni dalla sua emanazione, non ha ancora consentito di raggiungere uno *standard* paragonabile almeno alla media europea. A ciò si aggiunga che la stessa Commissione europea non giudica soddisfacente nemmeno la situazione attuale in ambito comunitario.

Al riguardo, il Parlamento europeo ha approvato una proposta di nuova direttiva relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, che attua una rifusione della direttiva 2000/35/CE. Come regola generale, la direttiva fissa a trenta giorni il termine per il pagamento delle fatture a fronte della fornitura di beni e servizi, sia nel settore pubblico sia in quello privato.

Il disegno di legge in oggetto fornisce uno strumento giuridico finanziario ulteriore da mettere a disposizione di quelle imprese, per così dire virtuose, ossia in regola con i propri pagamenti, che vedono messa in pericolo la propria sopravvivenza con gravi ripercussioni in termini di perdita di posti di lavoro, strette come sono dalla crisi di liquidità derivante dallo stallo in cui si trova il mercato finanziario nell'attuale congiuntura economica. La possibilità della CCIAA di iscrivere a ruolo trova fondamento proprio nella funzione pubblica del recupero, tramite delegazione (non cessione) di credito: la CCIAA si incarica di recuperare coattivamente quel credito perché la sua rimessa in circolazione ha funzione «pubblicistica», cioè statale - autoritativa, al fine di prevenire la crisi del sistema, profilo questo che giustifica l'intervento della mano pubblica nel mercato. Trattasi di interesse economico e tributario al tempo stesso poiché il sistema di delegazione di pagamento ipotizzato, favorendo la celerità del credito e assicurando il funzionamento del mercato, ha ripercussioni positive immediate per lo Stato in termini di entrate fiscali mediante la riscossione dell'imposta sul valore aggiunto generata dal pagamento delle fatture.

Proprio in forza dell'interesse pubblico perseguito la proposta in esame prevede, quantomeno all'atto della istituzione del fondo rotativo, la possibilità per le CCIAA di contrarre finanziamenti, ricoperti da garanzia dello Stato con l'intervento della Cassa depositi e prestiti, per agevolare il reperimento delle risorse iniziali e mettere in moto il meccanismo individuato. Quanto sopra, tuttavia, impone il coinvolgimento del Governo, e in particolare del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'*iter* legislativo sì da assicurare la copertura finanziaria della legge stessa in ossequio al dettato costituzionale.

L'ulteriore finanziamento del fondo, fin dalla sua istituzione e successivamente di anno in anno, da parte delle associazioni degli imprenditori più rappresentative risponde all'esigenza di consolidare la natura assicurativa - solidaristica del fondo stesso, il quale dev'essere sentito come proprio dalle imprese che vi accedono, ma che non cercano di avvantaggiarsene impropriamente, trattandosi di soldi - in larga parte - loro propri.

Non solo: se da un lato il meccanismo predisposto accorda alle imprese uno strumento giuridico-finanziario aggiuntivo rispetto agli attuali mezzi di tutela del credito, dall'altro esso non pregiudica le garanzie giurisdizionali esperibili dai soggetti passivi dell'esecuzione forzata, i quali ben possono agire a propria difesa avanti alle Commissioni tributarie competenti.

Il pericolo di trascinarsi a cascata di un cattivo pagamento per tutta la filiera articolata in molteplici passaggi di subappalto è fa-

cilmente scongiurabile in ragione di un'auspicata - ed anzi favorita proprio in forza della disciplina in commento - negoziazione fra le ditte, poiché il termine uguale per tutti è quello successivo alla scadenza del pagamento, ma sta sempre alla negoziazione delle parti, secondo le norme civilistiche, fissare a trenta, sessanta, novanta giorni il pagamento, decorsi i quali scatta allora il termine legislativamente uguale per tutti, soprattutto senza possibilità che ditte «pesanti» sotto il profilo economico possano cambiare unilateralmente i termini pattuiti e fissati (articolo 1371 del codice civile).

Da ultimo, appare opportuno mantenere una certa, ancorché non arbitraria, flessibilità temporale e organizzativa nell'attuazione della disciplina *de qua* rimettendo alle singole CCIAA l'individuazione delle modalità necessarie e i tempi per l'entrata a regime delle disposizioni. Detta flessibilità trova ampia giustificazione nella varietà delle realtà economiche e sociali in cui sono chiamate a operare le diverse CCIAA sparse sul territorio nazionale: eventuali dubbi circa la legittimità di tale flessibilità sembrano facilmente superabili in considerazione del fatto che, come più volte affermato, quello predisposto non è altro che uno dei mezzi - pubblici e privati - per ottenere il pagamento del credito vantato. A ciò si aggiunga che se il termine iniziale di avvio della procedura è lasciato alle singole CCIAA, il termine finale entro cui tutte le CCIAA debbono applicare a regime le nuove disposizioni è comunque fissato dalla legge.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Finalità e ambito di applicazione)

1. Al fine di garantire ai creditori una maggiore tutela contro i ritardi e le incertezze dei pagamenti nelle transazioni commerciali e in coerenza con gli obiettivi perseguiti dall'Unione europea, è istituito presso tutte le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) un fondo rotativo al quale possono accedere, in base ai requisiti e secondo le modalità previsti dalla presente legge e dai rispettivi regolamenti camerali, le imprese in sofferenza per il mancato o ritardato pagamento delle merci fornite o del corrispettivo per i servizi prestati ai terzi.

2. La presente legge si applica a tutte le transazioni commerciali per la fornitura di merci e la prestazione di servizi i cui contratti siano stati stipulati successivamente alla data della sua entrata in vigore.

Art. 2.

(Finanziamento del fondo rotativo)

1. Ai fini del finanziamento del fondo rotativo di cui all'articolo 1, le CCIAA, all'atto dell'istituzione del fondo stesso, possono contrarre finanziamenti con la Cassa depositi e prestiti Spa, ai sensi dell'articolo 5, comma 7, lettera a), secondo periodo, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, con la restituzione di capitale ed interessi a carico del fondo stesso. La garanzia dello Stato è concessa dal Ministero dell'economia e delle finanze con uno o

più decreti dirigenziali e resta in vigore fino alla scadenza del termine di rimborso di ciascun finanziamento. Le modalità di concessione della garanzia sono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il fondo rotativo di cui al comma 1 è finanziato:

a) dalle associazioni degli imprenditori maggiormente rappresentative, con un contributo annuale, sulla base di accordi con le rispettive CCIAA;

b) dalle CCIAA, con una quota percentuale variabile dei proventi derivanti dall'attività di riscossione del credito svolta dalle stesse CCIAA, secondo quanto disposto dall'articolo 7. La suddetta quota è parametrata all'entità del credito erogato dal fondo stesso, in base ad apposita tabella approvata con il regolamento camerale di cui all'articolo 4.

3. Possono accedere al fondo rotativo esclusivamente le imprese creditrici aderenti alle associazioni imprenditoriali di cui al comma 2, lettera a), che non siano state iscritte nel registro informatico dei protesti nei precedenti due anni e che non abbiano subito nei precedenti dieci anni sentenze civili di condanna per mancato o ritardato pagamento per la fornitura di merci o la prestazione di servizi resi dai terzi.

4. Le imprese iscritte alla CCIAA hanno facoltà di segnalare alla commissione di cui all'articolo 4 il mancato pagamento, entro i termini di cui all'articolo 3, di un credito da parte di altra impresa avente sede legale in Italia o in altro Stato membro dell'Unione europea.

5. Per le imprese che abbiano già ottenuto l'accesso al fondo rotativo la segnalazione di cui al comma 4 è obbligatoria.

Art. 3.

(Termini di pagamento)

1. Salvo disposizione contraria esplicitata nelle condizioni di vendita o pattuita fra le parti, il termine di pagamento nelle transazioni commerciali è fissato nel trentesimo giorno dalla data di consegna o spedizione della merce o dalla data di esecuzione della prestazione.

2. Il diverso termine convenuto tra le parti non può in ogni caso superare i sessanta giorni dalla data di consegna o spedizione della merce o dalla data di esecuzione della prestazione.

Art. 4.

(Presupposti e modalità di accesso al fondo rotativo)

1. L'accesso al fondo rotativo è consentito alle imprese che si trovano nella situazione di cui all'articolo 1, che presentino apposita istanza alla CCIAA competente.

2. Presso ogni CCIAA è istituita una commissione, costituita da rappresentanti della stessa CCIAA e da rappresentanti delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, da nominare secondo le modalità previste dal regolamento di cui al comma 4, alla quale è attribuito il compito di approvare la richiesta di accesso al fondo rotativo, previa verifica dei requisiti soggettivi e oggettivi in capo al richiedente.

3. Il richiedente è tenuto in ogni caso a fornire prova scritta del credito ai sensi dell'articolo 634 del codice di procedura civile.

4. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ogni CCIAA adotta un apposito regolamento con il quale sono disciplinati:

a) le modalità di finanziamento del fondo rotativo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2;

b) i requisiti per l'accesso al fondo, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 2, nonché l'entità delle somme erogabili a carico del fondo stesso, ai sensi dell'articolo 5, comma 1;

c) il numero dei componenti, le modalità di nomina e il funzionamento della commissione di cui al comma 2 del presente articolo;

d) le condizioni e le modalità per l'eventuale rateizzazione delle sanzioni al debitore in caso di mancato pagamento, ai sensi dell'articolo 7.

Art. 5.

(Delegazione di pagamento)

1. Le imprese la cui richiesta sia stata approvata dalla commissione, ai sensi dell'articolo 4, accedono al fondo rotativo mediante erogazione di una somma pari alla percentuale del credito vantato nei confronti del terzo, stabilita da apposita tabella approvata con regolamento camerale.

2. L'approvazione dell'istanza di accesso al fondo rotativo è comunicata dalla CCIAA all'impresa richiedente, la quale conferisce all'ente erogante una delegazione di pagamento per riscossione del credito nei confronti del terzo debitore insolvente.

3. L'organo competente della CCIAA notifica al terzo debitore di cui al comma 2 la delegazione di pagamento, con l'invito a saldare il debito alla CCIAA entro trenta giorni e con l'avvertimento che, in caso contrario, sarà iscritto nel registro informatico dei protesti e si procederà nei suoi confronti alla irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'articolo 7 della presente legge.

Art. 6.

(Contestazione del credito)

1. Entro quindici giorni dalla notificazione di cui all'articolo 5, comma 3, il soggetto intimato può contestare l'esistenza del credito fornendo idonea documentazione probatoria alla commissione di cui all'articolo 4, la quale ne valuta la congruità.

2. All'atto del deposito della documentazione di cui al comma 1 il soggetto intimato deve eleggere domicilio, indicando un indirizzo di posta elettronica certificata ovvero un numero di utenza *telefax* per le comunicazioni.

3. Qualora la documentazione probatoria di cui al comma 1 sia ritenuta sufficiente dalla commissione, la CCIAA notifica entro i successivi quindici giorni sia al soggetto intimato, previa anticipazione all'indirizzo di posta certificata o al numero di *telefax* indicati al comma 2, sia al soggetto al quale è stato accordato l'accesso al fondo rotativo la revoca dell'intimazione, fissando in cinque giorni il termine per la restituzione del finanziamento da parte di quest'ultimo.

4. In caso di revoca dell'intimazione ai sensi del comma 3, la commissione di cui all'articolo 4 può applicare al soggetto beneficiario del finanziamento la sanzione della perdita del requisito soggettivo per l'accesso al fondo rotativo, di cui all'articolo 2.

Art. 7.

(Mancato pagamento del debitore)

1. Se il debitore non salda il debito entro il termine di cui all'articolo 5, comma 3, ovvero, in caso di contestazione del debito ai sensi dell'articolo 6, non ottiene la revoca dell'intimazione, la CCIAA inserisce automaticamente il debitore nel registro informatico dei protesti e applica la sanzione ammi-

nistrativa del pagamento di una somma pari al 10 per cento dell'ammontare del debito.

2. Il credito e la sanzione amministrativa di cui al comma 1 devono essere pagati dal debitore inadempiente entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notifica del relativo provvedimento adottato dalla CCIAA ai sensi del medesimo comma 1.

3. La CCIAA può consentire, su richiesta del debitore e alle condizioni e con le modalità previste nel regolamento di cui all'articolo 4, il pagamento della sanzione e degli interessi in rate mensili fino a un massimo di dieci. Il debito può essere estinto in unica soluzione in ogni momento.

4. In caso di mancato adempimento del debitore, la CCIAA incarica della riscossione un terzo soggetto, individuato con procedura ad evidenza pubblica, che procede all'immediata iscrizione a ruolo per il recupero forzoso del credito e della sanzione di cui al comma 1.

5. Il soggetto incaricato della riscossione notifica al destinatario della sanzione una cartella di pagamento con cui lo invita al pagamento entro trenta giorni dalla notifica. Ove il debitore non adempia spontaneamente, si procede all'esecuzione forzata sui relativi beni mobili e immobili.

Art. 8.

(Adempimento spontaneo del debitore)

1. Nel caso in cui il debitore provveda al pagamento del credito e della sanzione di cui all'articolo 7, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della notifica ivi previsto, il debitore stesso, su istanza presentata alla CCIAA, è cancellato automaticamente dal registro informatico dei protesti.

Art. 9.

(Entrata in vigore)

1. Le singole CCIAA, con proprie deliberazioni, adottano le necessarie disposizioni organizzative e stabiliscono le modalità per la progressiva applicazione delle disposizioni della presente legge, che devono comunque essere attuate entro il termine di un anno dalla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.