



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PEDICA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 MARZO 2012

Norme per la lotta ai ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione e per la tutela del principio di equità e lealtà nel rapporto tra i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. – In un Paese democratico il rispetto della legge va non solo garantito e tutelato, ma deve essere anche percepito come un valore imprescindibile e irrinunciabile.

Da questo assunto scaturisce il presente disegno di legge che intende offrire alla pubblica amministrazione, ai cittadini e alle imprese strumenti reali di tutela dei diritti di equità e giustizia nel trattamento dei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini ed imprese.

Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato, il 16 febbraio 2011, un'importante direttiva (2011/7/UE) relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

In base alla suddetta direttiva, gli enti pubblici devono pagare le imprese entro trenta giorni (e solo in circostanze del tutto eccezionali sessanta). I pagamenti tra imprese private devono essere effettuati entro sessanta giorni.

Le imprese hanno il diritto di esigere il pagamento degli interessi di mora e di ottenere un importo fisso minimo di 40 euro a titolo d'indennizzo dei costi di recupero del credito, ma possono comunque esigere anche il rimborso di tutti i costi ragionevoli incorsi a tal fine.

Il tasso di legge applicabile agli interessi di mora viene aumentato e portato ad almeno 8 punti percentuali al disopra di quello di riferimento della Banca centrale europea; non sarà consentito agli enti pubblici fissare tassi inferiori per gli interessi di mora.

Le disposizioni contenute nella direttiva sono da considerarsi come previsioni «minime» di favore per i creditori, con la conseguenza che gli Stati membri potranno, in

sede di recepimento, adottarne (solo) di più favorevoli.

Gli Stati membri hanno due anni per recepire nei propri ordinamenti la citata direttiva 2011/7/UE, ma limitatamente alle disposizioni che rappresentano «modificazioni sostanziali» della precedente direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, altrimenti l'obbligo di recepimento riguarda direttamente quest'ultima direttiva.

Si legge, nei *considerando* della direttiva 2011/7/UE, che «i ritardi di pagamento costituiscono una violazione contrattuale resa finanziariamente attraente per i debitori nella maggior parte degli Stati membri dai bassi livelli dei tassi degli interessi di mora applicati o dalla loro assenza e/o dalla lentezza delle procedure di recupero. È necessario un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi ...».

E ancora: «Di regola, le pubbliche amministrazioni godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese. Molte pubbliche amministrazioni possono inoltre ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto alle imprese. Allo stesso tempo, per raggiungere i loro obiettivi, le pubbliche amministrazioni dipendono meno delle imprese dall'instaurazione di relazioni commerciali stabili. Lunghi periodi di pagamento e ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni per merci e servizi determinano costi ingiustificati per le imprese. Di conseguenza, per le transazioni commerciali relative alla fornitura di merci o servizi da parte di imprese alle pubbliche amministrazioni, è opportuno introdurre norme specifiche che prevedano, in particolare, periodi di pagamento di norma

non superiori a trenta giorni di calendario, se non diversamente ed espressamente concordato nel contratto, purché ciò sia obiettivamente giustificato alla luce della particolare natura o delle caratteristiche del contratto; e in ogni caso non superiori a sessanta giorni di calendario».

Per le pubbliche amministrazioni che svolgono attività economiche di natura industriale o commerciale offrendo merci o servizi sul mercato come impresa pubblica «gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, a determinate condizioni, a prorogare il periodo legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni di calendario».

Nella medesima direttiva si legge che «Gli Stati membri dovrebbero poter concedere agli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria una certa flessibilità nell'onorare i loro impegni. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, a determinate condizioni, a prorogare il periodo legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni di calendario».

La direttiva intende «proibire l'abuso della libertà contrattuale a danno del creditore» e stabilisce che «qualsiasi clausola contrattuale o prassi che si discosti gravemente dalla corretta prassi commerciale e sia in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza dovrebbe essere considerata iniqua per il creditore». Essa stabilisce altresì che «organizzazioni ufficialmente riconosciute come rappresentanti delle imprese e le organizzazioni che hanno un legittimo interesse a rappresentare le imprese dovrebbero poter agire dinanzi all'autorità giurisdizionale o agli organismi amministrativi nazionali al fine di evitare l'uso continuato di clausole contrattuali o prassi gravemente inique per il creditore»; che «Gli Stati membri dovrebbero favorire la diffusione di buone prassi, anche incoraggiando la pubblicazione di un elenco dei buoni pagatori» e che «Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare il ricorso alla mediazione o ad altri mezzi di risoluzione alternativa delle controversie. La diret-

tiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, definisce già un quadro di riferimento per i sistemi di mediazione a livello dell'Unione, soprattutto per le controversie transfrontaliere, senza impedire la sua applicazione ai sistemi di mediazione interna».

La direttiva si applica a tutte le transazioni «commerciali», a prescindere dal fatto che siano effettuate tra imprese pubbliche o private ovvero tra imprese e amministrazioni pubbliche, dato che alle amministrazioni pubbliche fa capo un volume considerevole di pagamenti alle imprese.

Essa, pertanto, dovrebbe disciplinare anche tutte le transazioni commerciali tra gli appaltatori principali e i loro fornitori e subappaltatori».

La direttiva considera come «impresa» (creditore) «ogni soggetto organizzato, diverso dalle pubbliche amministrazioni, che agisce nell'ambito di un'attività economica o professionale indipendente, anche quando tale attività è svolta da una sola persona».

Si applica dunque ai professionisti, ma non ai consumatori.

Di rilievo l'articolo 4, dedicato alle transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni, ai sensi del quale «Gli Stati membri assicurano che, nelle transazioni commerciali in cui il debitore è la pubblica amministrazione, alla scadenza del periodo di cui al paragrafo 3, 4 o 6 (trenta o sessanta giorni) il creditore abbia diritto agli interessi legali di mora senza che sia necessario un sollecito, qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni:

a) il creditore ha adempiuto agli obblighi contrattuali e di legge;

b) il creditore non ha ricevuto nei termini l'importo dovuto e il ritardo è imputabile al debitore».

I crediti delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione ammontano (dati

aggiornati al 2009) a circa 60 miliardi di euro. A fronte di una media europea di sessantatre giorni, in Italia la media è di 186 giorni, con punte di 800 giorni, a livello regionale, nel settore della sanità.

I ritardi di pagamento sono all'origine di un fallimento su quattro e della perdita di 450.000 posti di lavoro all'anno. Le piccole imprese sono le più vulnerabili, perché solo la puntualità dei pagamenti può permettere loro di mantenere sufficienti disponibilità di cassa (considerate le resistenze delle banche a concedere crediti).

Il presente disegno di legge fissa norme che intendono offrire possibili strumenti a favore delle imprese e dei creditori della pubblica amministrazione.

In particolare l'articolo 1, recante le finalità del disegno di legge, definisce l'ambito di operatività della legge e, in particolare, definisce la natura dei crediti vantati dai cittadini e dalle imprese nei confronti della pubblica amministrazione; sono inoltre evidenziate le definizioni delle diverse attività disciplinate dalla legge.

L'articolo 2 istituisce il Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione e definisce le procedure da seguire per la regolamentazione delle modalità e dei tempi di pagamento delle prestazioni, servizi e forniture svolti per la pubblica amministrazione.

In particolare si stabilisce la costituzione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di un Comitato bilaterale e paritetico composto da sei rappresentanti designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da cinque rappresentanti designati rispettivamente uno ciascuno dalle organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative delle piccole e medie imprese dei settori dell'industria, dell'artigianato, del commercio e servizi, dell'agricoltura, nonché da un rappresentante delle libere professioni.

L'articolo 3, rubricato «modalità di intervento per la riscossione dei debiti della pubblica amministrazione», stabilisce le modalità di intervento per la tutela del credito maturato nei confronti della pubblica amministrazione.

L'articolo 4, rubricato «riscossione dei debiti della pubblica amministrazione anticipati dal Fondo», definisce le procedure per il recupero delle somme anticipate dal Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione mediante la riscossione coatta dei crediti certificati attraverso l'intervento dell'ente preposto all'attività di riscossione.

L'articolo 5 reca la dichiarazione di pubblico interesse degli interventi e delle attività oggetto della presente legge.

L'articolo 6 reca le norme relative all'entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge disciplina le modalità e i tempi dei pagamenti sorti successivamente alla data della sua entrata in vigore relativi ai lavori, servizi e forniture resi a favore della pubblica amministrazione da parte dei lavoratori autonomi, professionisti, imprese ed enti.

2. L'obbligazione assunta dalle amministrazioni pubbliche per la fornitura di beni e servizi può essere estinta anche per compensazione.

3. È ammesso l'accollo del debito della pubblica amministrazione relativo ai lavori, servizi e forniture di cui al comma 1 senza liberazione del debitore originario.

4. Le disposizioni contrattuali e le convenzioni che regolamentano i rapporti per lo svolgimento delle attività e per i lavori, servizi e forniture di cui al comma 1 non possono contenere disposizioni in contrasto con la presente legge.

5. La stazione appaltante di cui all'articolo 3, comma 33, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 133, è tenuta a rimborsare il costo delle fidejussioni che il fornitore o prestatore d'opera eventualmente richiede per il periodo successivo alla data di scadenza del termine di pagamento delle prestazioni rese. Il rimborso deve essere eseguito quando sia stato definitivamente accertato che il pagamento è stato effettuato oltre i termini indicati dalla presente legge.

6. Ai fini della presente legge:

a) per «concessione di servizi» si intende un contratto che presenta le stesse ca-

ratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi, o in tale diritto accompagnato da un prezzo;

b) per «contratti misti» si intendono i contratti pubblici aventi per oggetto: lavori e forniture; lavori e servizi; lavori, servizi e forniture; servizi e forniture;

c) per «appalto pubblico di forniture» si intende un contratto avente per oggetto la fornitura di prodotti e, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione;

d) per «appalto pubblico di servizi» si intende un contratto pubblico avente per oggetto prodotti e servizi quando il valore dei servizi supera quello dei prodotti oggetto dell'appalto;

e) per «prestazione di servizi» si intendono le attività rese alla pubblica amministrazione da professionisti, imprese ed enti in attuazione di convenzioni ovvero di contratti.

Art. 2.

(Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione)

1. È istituito, presso la Cassa depositi e prestiti o presso altro un ente individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione, di seguito denominato «Fondo», che, attraverso il Comitato di cui al comma 4:

a) amministra delle risorse versate dalle stazioni appaltanti per le finalità previste dalla presente legge;

b) anticipa a favore dei lavoratori autonomi, professionisti, imprese ed enti delle somme dovute dalle stazioni appaltanti riferite ai lavori, servizi e forniture il cui paga-

mento sia stato dichiarato «debito certo, liquido ed esigibile»;

c) recupera, tramite il sistema di riscossione nazionale, le somme anticipate dalle stazioni appaltanti a favore dei creditori.

2. Il Fondo è alimentato con:

a) le somme pervenute dalle stazioni appaltanti all'atto della stipula del contratto, e quantificate in misura pari all'1 per cento del valore stabilito nello stesso;

b) gli interessi maturati e maturandi per le somme depositate;

c) le somme recuperate, tramite il sistema di riscossione, degli importi anticipati a favore dei creditori;

d) la somma di 20 miliardi di euro anticipata dalla Cassa depositi e prestiti, che potrà poi, a sua volta, recuperare rivalendosi sull'ente;

e) ogni altra somma pervenuta al Fondo per la realizzazione delle finalità previste dalla presente legge.

3. I contratti di somministrazione, i servizi, le forniture, le prestazioni svolti a favore della pubblica amministrazione devono contenere espressamente, a pena di nullità, clausole che richiamano il recepimento della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011 nonché prevedere disposizioni per l'accantonamento e il versamento al Fondo della somma pari all'1 per cento del valore del contratto ovvero della convenzione.

4. Per l'amministrazione dell'attività del Fondo è istituito il Comitato bilaterale e paritetico la cui regolamentazione è definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il Comitato è composto da sei rappresentanti designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni, da cinque rappresentanti designati, uno cia-

scuno, dalle organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative delle piccole e medie imprese dei settori dell'industria, dell'artigianato, del commercio e servizi, dell'agricoltura, nonché da un rappresentante delle libere professioni.

5. All'attuazione del presente articolo si provvede senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 3.

(Modalità di intervento per la riscossione dei debiti della pubblica amministrazione)

1. Previo riconoscimento del debito da parte dell'ente debitore, il creditore della pubblica amministrazione, decorso il termine di pagamento delle competenze spettanti per le prestazioni e le forniture rese senza che si siano riscontrati rilievi formali circa la regolare esecuzione, può richiedere l'intervento del Fondo.

2. L'intervento di cui al comma 1 consiste nella anticipazione a cura del Fondo delle risorse maturate a carico della stazione appaltante a totale copertura del debito contratto e non saldato.

3. La richiesta di accesso all'anticipazione dei crediti è esaminata dal Comitato di cui all'articolo 2, comma 4, entro il termine di trenta giorni dalla data di presentazione, e la relativa deliberazione di accoglimento o di rigetto è comunicata alla stazione appaltante e al richiedente entro cinque giorni dalla data della sua assunzione, producendo, in caso di accoglimento, gli effetti di titolo esecutivo per la riscossione.

Art. 4.

(Riscossione dei debiti della pubblica amministrazione anticipati dal Fondo)

1. La riscossione dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati nei confronti della Pub-

blica amministrazione è affidata al sistema di riscossione nazionale.

Art. 5.

(Dichiarazione di pubblico interesse)

1. Gli interventi e le attività disciplinati con la presente legge sono dichiarati di pubblico interesse.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

