



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa delle senatrici BAIO e Cristina DE LUCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MARZO 2012

Misure urgenti per la crescita e la stabilizzazione delle aziende operanti in Italia attraverso il contrasto ai ritardati pagamenti della pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. - Il Parlamento ha approvato la legge 24 marzo 2012, n. 27, di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività cosiddetto «Cresci Italia». Per concorrere alla crescita del nostro Paese, è doveroso incidere in maniera significativa sull'annoso e deprecabile problema dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione che, secondo i dati dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, purtroppo risalenti al 2009, oscillano in un *range* che va da un minimo di 92 giorni ad un massimo di 664. Un ritardo circa doppio rispetto a quanto si registra nel resto dell'Unione europea: in media, in Italia occorrono 128 giorni contro i 65 a livello europeo. Sempre secondo gli ultimi dati dell'AVCP, il debito delle pubbliche amministrazioni ammonta a 37 miliardi di euro (pari al 2,4 per cento del PIL), valore oggi certamente superiore. Questo allontana dal nostro Paese anche gli investitori esteri.

Eppure già il diritto romano ci insegnava che *pacta sunt servanda* per sancire la regola aurea dell'onorabilità degli impegni assunti che contraddistingue ogni società civile. Viene spontaneo chiedersi come sia possibile aprire la strada ad una reale crescita del Paese se le transazioni commerciali che intercorrono proprio con i soggetti pubblici affondano su un malcostume radicato che mina alla base il rispetto delle obbligazioni assunte?

È quindi doveroso che sia lo Stato a farsi garante della solvibilità delle amministrazioni pubbliche nei confronti dei contraenti privati, attraverso l'introduzione di meccanismi inediti che consentano un soddisfacimento con-

creto dei crediti non riscossi, anche perché le nostre imprese vivono un duplice problema: assenza di liquidità e difficoltà di accesso al credito. È necessario che lo Stato garantisca a tutti opportunità di sviluppo, ponendosi non come ostacolo, ma come motore per la ripresa economica. Per realizzare questo obiettivo, in primo luogo è doveroso procedere ad una omogenizzazione della pubblica amministrazione, affinché si realizzi un flusso virtuoso di informazioni tra le diverse amministrazioni, come se si trattasse di tanti organi di un unico ente. Lo scopo cui si dovrebbe globalmente tendere è la configurazione di un interlocutore unico che sia in grado di valutare e gestire la posizione creditoria netta di ciascuna impresa nei confronti dello Stato, inteso in tutte le sue articolazioni territoriali.

I diversi procedimenti e soggetti amministrativi attualmente coinvolti nell'ordinaria attività di impresa non devono più costituire un ostacolo burocratico alle attività.

Il presente disegno di legge nasce dalla constatazione empirica che, evidentemente, non è necessario e sufficiente prevedere termini brevi e certi per il pagamento delle transazioni commerciali se accanto a tali previsioni non si affianca un sistema che sia concretamente idoneo a sostituire l'ingranaggio difettoso della macchina pubblica dei pagamenti.

Un bagliore di luce fra le mille ombre italiane proviene dalla nuova direttiva relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (2011/7/UE del 16 febbraio 2011, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea del 23 febbraio 2011), approvata dal Parlamento europeo il 20 ottobre 2010 e dal Consiglio dell'Unione

europea nella seduta del 24 gennaio 2011 e che dovrebbe finalmente armonizzare le diverse discipline nazionali, sancendo l'obbligo per gli Stati membri di effettuare i propri pagamenti in tempi rapidi e certi.

Il recepimento della suddetta direttiva è previsto nel disegno di legge recante la legge comunitaria per il 2011, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 2 febbraio 2012 (atto Camera n. 4623), che porterà l'introduzione di un termine massimo ordinario di trenta giorni per i pagamenti, prorogabile a sessanta giorni solo in casi eccezionali. Alla infruttuosa decorrenza dei predetti termini conseguirà automaticamente l'obbligo di pagare interessi di mora dell'8 per cento, maggiorati del tasso di riferimento della Banca centrale europea.

Per superare le criticità generate dai ritardati pagamenti sono state previste alcune misure.

Innanzitutto, al fine di consentire maggiore liquidità alle imprese creditrici, l'articolo 9, comma 3-*bis* del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, prevede l'acquisizione della certificazione del credito da parte di regioni ed enti locali nonché la possibilità della cessione del credito, con la clausola *pro soluto*, a favore di banche o intermediari finanziari.

Il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, prevede la possibilità, in alternativa alla cessione *pro soluto*, della cessione *pro solvendo* a favore di banche e di intermediari finanziari del credito certificato da regioni ed enti locali debitori per somministrazioni, forniture e appalti, ed estende la stessa previsione alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali.

Inoltre, il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, (disposizioni urgenti per la concorrenza,

lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, all'articolo 35 ha disposto lo stanziamento di risorse per il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, entro l'importo complessivo di 2,7 miliardi di euro, prevedendo, peraltro, la possibilità per i creditori di chiedere l'estinzione dei relativi crediti mediante assegnazioni di titoli di Stato (nel limite massimo di 2 miliardi di euro). La disposizione in commento prevede altresì l'incremento delle dotazioni finanziarie per l'estinzione dei crediti per spese relative a consumi intermedi, maturati fino al 31 dicembre 2011, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse, entro l'importo complessivo di un miliardo di euro.

Inoltre, il succitato decreto sulle semplificazioni fiscali finalizza una quota pari a 1 miliardo di euro delle risorse stanziate per il pagamento dei debiti commerciali connessi a transazioni per l'acquisizione di servizi e forniture, di cui al predetto articolo 35 del citato decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla citata legge n. 27 del 2012, in favore degli enti locali per le medesime passività.

Si tratta di misure sicuramente rilevanti ma non del tutto risolutive di un fenomeno che ha oramai raggiunto e superato i livelli di guardia e che necessita, pertanto, di una regolamentazione più rigorosa ed incisiva.

Per meglio dipanare la matassa dei ritardati pagamenti è bene riferirsi ad alcuni dati che fotografano in modo allarmante la prassi ben delineata nella relazione dell'AVCP, dalla quale emerge che primeggiano la gestione del sistema sanitario (basti pensare che in Calabria le imprese devono aspettare 974 giorni; in Molise 903, in Campania 795, nel Lazio 396) e la raccolta dei rifiuti solidi urbani.

Un'anomalia che, secondo l'AVCP deriva dall'erronea o difforme applicazione, da parte della pubblica amministrazione, della norma-

tiva sui ritardati pagamenti di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, con riferimento ai contratti pubblici di forniture e servizi (al riguardo, si veda la determinazione n. 4 del 7 luglio 2010 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 174 del 28 luglio 2010). Infatti, nonostante le stazioni appaltanti siano obbligate ad attenersi, nella redazione dei documenti di gara e dei documenti contrattuali, alle disposizioni previste dal citato decreto legislativo n. 231 del 2002 con riguardo ai termini di pagamento, alla decorrenza degli interessi moratori ed al saggio di interessi applicabile in caso di ritardo, in talune amministrazioni appaltanti era invalsa la prassi di individuare unilateralmente - nella *lex specialis* di gara o nell'ambito del contratto d'appalto - termini di pagamento superiori, ovvero l'applicazione di un tasso di mora inferiore, rispetto a quelli previsti dal citato decreto legislativo n. 231 del 2002.

La vigente normativa nazionale di contrasto al fenomeno dei ritardati pagamenti è dettata dal citato decreto legislativo n. 231 del 9 ottobre 2002, che ha dato attuazione all'articolo 26 della legge comunitaria n. 39 del 1° marzo 2002, che a sua volta delegava al Governo l'attuazione della direttiva europea 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali.

La disciplina del decreto legislativo n. 231 del 2002, nell'intento di arginare il fenomeno dei ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali, prevede in sintesi:

a) la decorrenza automatica degli interessi moratori dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento, che è fissato - in assenza di diverso accordo - in trenta giorni decorrenti dagli eventi previsti dall'articolo 4, commi 2 e 3, senza bisogno di un atto di messa in mora (articolo 4);

b) la determinazione legale degli interessi moratori in misura pari al saggio di interesse del principale strumento di rifinanzia-

mento della BCE, applicato alla sua più recente operazione di rifinanziamento principale, effettuata il primo giorno di calendario del semestre in questione maggiorato di sette punti percentuali, salvo patto contrario (articolo 5);

c) il risarcimento dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte, salva la prova del maggior danno (articolo 6);

d) la nullità di ogni accordo in deroga alle disposizioni del decreto legislativo n. 231 del 2002 che risulti gravemente iniquo per il creditore (articolo 7);

e) il potere del giudice di dichiarare d'ufficio la nullità dell'accordo in deroga e di modificare il contenuto del contratto applicando i termini legali o riconducendolo ad equità, avendo riguardo all'interesse del creditore, alla corretta prassi commerciale ed alle circostanze previste (articolo 7);

f) la legittimazione processuale delle associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) al fine di far accertare la grave iniquità delle condizioni generali concernenti il pagamento delle transazioni commerciali (articolo 8).

Le norme illustrate riguardano senz'altro anche i contratti tra imprese e pubblica amministrazione *ex* articolo 2, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legislativo n. 231 del 2002.

Le obbligazioni pecuniarie che rientrano nel campo della citata disciplina, presentano sempre un termine di adempimento, che in mancanza di accordo tra le parti, è quello legale di cui all'articolo 4 del citato decreto-legislativo n. 231 del 2002. La stessa normativa, prevede che le parti possano derogare alla data del pagamento ed alle conseguenze sul ritardato pagamento. Peraltro la deroga è nulla se avuto riguardo alla corretta prassi commerciale, alla natura della merce o dei servizi oggetto del contratto, alla condizione dei contraenti ed ai rapporti commerciali tra i medesimi, nonché ad ogni altra circostanza,

risultati gravemente iniqua in danno del creditore (articolo 7 decreto-legislativo n. 231 del 2002).

Una previsione, quest'ultima, che si dimostra fortemente lesiva per il contraente debole, perchè attribuisce un margine troppo ampio di discrezionalità alla parte contrattualmente più forte.

Il quadro normativo di riferimento fin qui ripercorso evidenzia con chiarezza le criticità che connotano il regime attualmente vigente in materia di misure di contrasto ai ritardati pagamenti della pubblica amministrazione.

Si rende quindi necessario eliminare la possibilità di deroga all'obbligo di puntuale pagamento a trenta giorni, e quantomeno limitarla al limite massimo di sessanta giorni dalla data della fornitura o della prestazione di servizi, ove sussistono esigenze oggettive di programmare il pagamento su un periodo più lungo e, al contempo, introdurre un meccanismo innovativo e mai sperimentato prima d'ora che sia in grado di sopperire alle inerzie delle amministrazioni pubbliche al fine di garantire alle imprese il soddisfacimento dei loro crediti.

Pertanto, il presente disegno di legge, stabilisce che alle obbligazioni pecuniarie derivanti dalle transazioni commerciali tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la fornitura di beni o la prestazione di servizi si applica il termine legale di trenta giorni, prorogabile, per diversa volontà delle parti, al termine massimo di ulteriori trenta giorni dalla scadenza del primo. Per le transazioni relative al settore sanitario, il termine legale viene stabilito in sessanta giorni, prorogabile di ulteriori trenta giorni, per diversa volontà delle parti (articolo 2).

Poste queste disposizioni di carattere generale, il disegno di legge si suddivide in due Capi: il Capo I afferisce al pagamento dei debiti scaduti alla data di entrata in vigore della presente legge; il Capo II, al pagamento dei debiti successivamente maturati. In entrambi i casi, si prevede la nomina di

un commissario straordinario mediante decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dell'interno da emanare entro il termine perentorio di trenta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente legge. Al fine di rendere cogente tale previsione, si dispone che il decorso infruttuoso del termine previsto per la nomina senza giustificato motivo, comporta l'assoggettabilità dei relativi soggetti responsabili ai procedimenti disciplinari previsti dai rispettivi contratti collettivi nazionali di categoria (articolo 4).

Con l'obiettivo di assicurare una imparziale ed efficace attività di recupero dei crediti, in ossequio alla regola aurea che sancisce il divieto di sovrapposizione tra controllore e controllato, si prevede che il mandato di commissario straordinario possa essere conferito solo a persone esterne all'amministrazione inadempiente, che non abbiano con essa alcun legame né di tipo politico-elettivo, né di tipo professionale. A tal fine, vengono espressamente elencate le cause di incompatibilità (articolo 5).

L'innovatività delle proposte contenute nel presente provvedimento è rinvenibile nella gamma dei poteri e degli strumenti attribuiti al commissario straordinario per realizzare il soddisfacimento delle pretese creditorie vantate dalle imprese verso la pubblica amministrazione. Infatti, oltre alla predisposizione di uno specifico piano di rientro recante l'indicazione dei debiti da estinguere con le relative tempistiche (articolo 6), si attribuisce il potere di calcolare la posizione fiscale netta dell'Impresa nei confronti dei diversi organi tributari, sia statali che territoriali, al fine di verificare la sussistenza di un debito o di un credito netto. Se all'esito di tale verifica risulta un credito netto, il commissario può ricorrere alle seguenti modalità di pagamento: un terzo mediante assegnazione di titoli di Stato; un terzo mediante compensazione tributaria; un terzo mediante corresponsione in denaro. Qualora dovesse risultare un debito netto, si provvede alla riscossione

della quota differenziale secondo le modalità previste dalla legge. Per agevolare l'estinzione dei debiti mediante la corresponsione in denaro, al Commissario è altresì attribuito il potere di procedere al pignoramento delle somme depositate presso la tesoreria competente (articolo 7).

Altra importante facoltà concessa al commissario è quella di concordare con il Ministro dell'economia e delle finanze la possibilità di derogare al patto di stabilità interno per estinguere i debiti già maturati (articolo 8). Si tratta di una deroga ammessa solo in via eccezionale e limitatamente a sanare i debiti pregressi che gravano sulle casse delle amministrazioni pubbliche.

Riguardo al pagamento dei debiti sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, il meccanismo di commissariamento si attiva quando siano decorsi inutilmente sei mesi dalla scadenza del termine di pagamento. I requisiti per la nomina a commissario straordinario e i poteri sono quelli di cui al Capo I, eccezion fatta per la deroga al patto di stabilità.

Infine, l'articolo 10 dispone l'abrogazione dell'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, secondo cui le amministrazioni pubbliche e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento.

L'articolo 11 dispone la presentazione di una relazione annuale al Parlamento, a cura del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, in ordine all'applicazione delle disposizioni di cui alla presente legge, onde verificare il grado di tempestività degli adempimenti e valutare eventuali modifiche e integrazioni da apportare in sede legislativa.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

DEL PAGAMENTO DEI DEBITI SCADUTI ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DELLA PRESENTE LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione)

1. Alle transazioni commerciali tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la fornitura di beni o la prestazione di servizi, dietro pagamento di un corrispettivo, si applicano le disposizioni contenute nella presente legge.

Art. 2.

(Termini di pagamento e decorrenza)

1. Il termine legale per il pagamento delle obbligazioni pecuniarie derivanti dalle transazioni di cui all'articolo 1, è stabilito nel limite massimo di trenta giorni a decorrere dalla data di ricevimento della fattura o della richiesta di pagamento di contenuto equivalente.

2. Il termine di cui al comma 1 decorre dalla data di ricevimento dei beni o dalla data di prestazione dei servizi, quando non sia certa la data di ricevimento della fattura o della richiesta di pagamento di contenuto equivalente, ovvero, quando la data di ricezione della fattura o della richiesta di pagamento, sia anteriore a quella di ricevimento dei beni o dalla data di prestazione dei servizi.

3. Il termine di cui al comma 1 decorre dalla data di accettazione o di verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità dei beni o dei servizi, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento, in epoca non successiva a tale data.

4. La procedura di accettazione o di verifica di cui al comma 3 non deve essere superiore a trenta giorni, salvo altra scadenza specificata e debitamente giustificata nella documentazione di gara e nel contratto.

5. Le parti, nella propria libertà contrattuale, possono derogare al termine legale di cui al comma 1, nel limite massimo di ulteriori trenta giorni dalla scadenza del primo, ove sussistono esigenze oggettive di programmare il pagamento su un periodo più lungo.

6. Alle transazioni commerciali, aventi ad oggetto la fornitura di beni o la prestazione di servizi relativi al settore sanitario, il termine legale per il pagamento delle obbligazioni pecuniarie è di sessanta giorni, che decorre dalle date di cui ai commi 1, 2 e 3.

7. Il termine di cui al comma 6, può essere prorogato di nel limite massimo di ulteriori trenta giorni dalla scadenza del primo, ove sussistono esigenze oggettive di programmare il pagamento su un periodo più lungo.

Art. 3.

(Definizione di debito scaduto)

1. Ai fini della presente legge, è scaduto il debito in ordine al quale siano decorsi i termini di cui all'articolo 2.

Art. 4.

(Nomina di un commissario straordinario)

1. Al fine di provvedere al pagamento dei debiti di cui all'articolo 3, con decreto inter-

dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dell'interno da emanare entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, viene nominato un commissario straordinario che provvede al pagamento in nome e per conto dell'amministrazione inadempiente.

2. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1 senza giustificato motivo, i dirigenti preposti alla nomina del commissario straordinario sono assoggettati alle sanzioni disciplinari di cui al relativo contratto collettivo nazionale di categoria.

3. Il decreto interdirigenziale di cui al comma 1 individua la competenza territoriale e l'ente o il gruppo di enti nel cui interesse è prevista la nomina commissariale.

Art. 5.

(Cause di incompatibilità con il mandato di commissario straordinario)

1. Il commissario straordinario di cui all'articolo 4 è scelto tra persone esterne all'amministrazione inadempiente che siano in possesso di provata competenza tecnica e siano grado di garantire l'imparzialità durante lo svolgimento del mandato.

2. Non può essere conferito il mandato di commissario straordinario:

a) ai titolari di cariche politiche elettive nella regione in cui ha sede l'amministrazione inadempiente;

b) ai titolari di organi individuali e ai componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione inadempiente, nonché ai dipendenti che dirigono e coordinano i rispettivi uffici;

c) ai dipendenti e ai dirigenti interni alla pianta organica dell'ente commissariato;

d) ai professionisti che, nell'anno precedente alla nomina, abbiano svolto attività professionale, anche di tipo occasionale, nei confronti dell'amministrazione inadempiente.

Art. 6.

(Piano di rientro)

1. Il commissario straordinario, nello svolgimento del mandato, predispone un piano di rientro da presentare al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero specificamente interessato recante:

- a) l'indicazione di tutte le transazioni in ordine alle quali l'amministrazione abbia maturato un debito certo, liquido ed esigibile;
- b) la valutazione dei tempi necessari per il saldo dei relativi pagamenti.

2. Il piano di rientro si intende approvato se, nei trenta giorni successivi alla presentazione non è notificato un provvedimento di diniego o di dissenso comunque denominato.

3. Nella determinazione del saldo dei pagamenti, si osservano le disposizioni di cui all'articolo 7.

Art. 7.

(Modalità di pagamento)

1. Il commissario straordinario provvede al calcolo della posizione fiscale netta dell'impresa nei confronti dei diversi organi tributari, sia statali che territoriali, onde verificare la sussistenza di un credito o di un debito netto verso i predetti organi. Se all'esito di tale verifica risulta un credito netto dell'impresa, la relativa liquidazione ha luogo con le seguenti modalità:

- a) un terzo mediante assegnazione di titoli di Stato;
- b) un terzo mediante compensazione tributaria;
- c) un terzo mediante corresponsione in denaro. Se all'esito della verifica risulta un debito netto, si provvede alla riscossione della quota differenziale secondo le modalità previste dalla legge.

2. Al fine di consentire la liquidazione secondo la modalità di cui al comma 1, lettera c), al commissario straordinario è attribuito il potere di procedere al pignoramento delle somme depositate presso la tesoreria competente.

3. Con decreto interministeriale del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sono determinate le modalità e gli strumenti di comunicazione tra tutti gli organi tributari, sia statali che territoriali, al fine di regolarizzare la posizione fiscale complessiva dell'impresa.

Art. 8.

(Deroga al patto di stabilità)

1. Per l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 7, il commissario straordinario concorda con il Ministero dell'economia e delle finanze le modalità per garantire il pagamento dei debiti maturati, eventualmente anche in deroga al patto di stabilità interno.

CAPO II

DEL PAGAMENTO DEI DEBITI SCADUTI SUCCESSIVAMENTE ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DELLA PRESENTE LEGGE

Art. 9.

(Termini e condizioni per la nomina del commissario straordinario)

1. Decorsi sei mesi dalla scadenza del termine di pagamento indicato dall'articolo 2 senza che l'amministrazione abbia adempiuto, si procede ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli da 4 a 7 del Capo I.

Art. 10.

(Abrogazioni)

1. È abrogato l'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602

Art. 11.

(Norme finali)

1. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero dell'economia e della finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, presenta al Parlamento una relazione in ordine all'applicazione delle disposizioni di cui alla presente legge, onde verificare il grado di tempestività degli adempimenti e valutare eventuali modifiche e integrazioni da apportare alla presente legge.