



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore STUCCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2013

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 cessione dei crediti delle imprese

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge individua 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 dei 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 alle prese con il progressivo razionamento 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, considerando che i Paesi con i termini di pagamento più brevi fanno uso di penali molte rigide e dissuasive; i mezzi di pagamento, effettuati 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 (PMI) 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 le quali 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 disegno di legge individua strumenti giuridici ulteriori rispetto a quelli 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 dà attuazione alla direttiva 2000/35/CE per i contratti conclusi prima del 16 marzo 2013 e dal decreto legislativo n. 192 del 2012, che recepisce la direttiva 2011/7/UE.

Nonostante alcuni miglioramenti registrati fino al 2007, tuttavia, la recente crisi economica ha messo in luce gli aspetti di criticità della menzionata legislazione italiana in materia e, primi tra tutti, la lentezza del processo civile e l'inefficacia delle sanzioni, senza considerare la difficoltà che hanno le aziende creditrici nell'accesso a un 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.

Allo scopo si potrebbe prevedere l'individuazione di termini certi e inderogabili di pagamento con modalità di entrata in vigore scaglionata nel tempo e con un periodo transitorio stabiliti dalle singole camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) per l'entrata a regime entro il ter-

mine massimo di un anno dalla data di entrata in vigore della legge - mutuando al riguardo quanto espressamente previsto nella legislazione francese e precisamente all'articolo L 441-6 del *code de commerce*, modificato dalla legge sulla modernizzazione dell'economia (LME) n. 776 del 4 agosto 2008, e quindi, trenta giorni dalla data di ricezione della merce o di 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 sessanta giorni a partire dalla data di emissione della fattura. La legge prevede inoltre la sanzione di un'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 disegno di legge fissa dunque, salvo diversa disposizione pattuita fra le parti, nel trentesimo giorno dalla data di consegna o di spedizione della merce o dalla data di esecuzione della prestazione, il termine di pagamento nelle transazioni commerciali. In caso di superamento dei previsti termini di pagamento si attivano i seguenti meccanismi giuridici:

a) l'automatica iscrizione del debitore moroso nel registro informatico dei protesti tenuto dalle CCIAA territorialmente competenti. 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 negli elenchi 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 dall'elenco;

b) l'istituzione di un fondo rotativo presso le CCIAA. Esso è 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 attraverso l'attività di riscossione del credito prevista nei casi e con le modalità di seguito indicati.

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, sono in possesso di determinati requisiti soggettivi e oggettivi stabiliti con apposito regolamento della CCIAA e che a loro volta non sono 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 un'istanza all'organo competente della CCIAA di accesso al fondo rotativo, supportata 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 CCIAA consente l'accesso al fondo per un importo variabile in ragione dell'entità del credito, ma in ogni caso non inferiore all'80 per cento dello stesso. Al fine di evitare che l'accesso al fondo riguardi esclusivamente crediti vantati nei confronti di debitori difficilmente solvibili è altresì stabilito che l'accesso al fondo non sia possibile ove il credito riguardi debitori dichiarati falliti ovvero assoggettati a procedura concorsuale o fallimentare.

Ove il debitore non pagasse 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 amministra-

tiva, consistente nella somma dovuta maggiorata di una percentuale fissata sempre dalla legge. Riscosso il credito integrato dalla sanzione, una percentuale variabile dello stesso, comunque non superiore al 20 per cento, andrebbe a favore del fondo rotativo.

Il meccanismo esposto trova giustificazione soggettiva nella natura pubblicistica delle CCIAA e oggettiva nel perseguimento di un interesse pubblico consistente nella tutela del credito e del buon funzionamento del mercato. Ciò renderebbe estremamente più efficace la normativa vigente la quale, a dieci anni dalla sua entrata in vigore, 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 nell'Unione europea.

Al riguardo, il Parlamento europeo ha approvato la nuova direttiva relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, che attua una rifusione della citata 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 di servizi, sia nel settore pubblico sia in quello privato.

Il disegno di legge fornisce uno strumento giuridico finanziario ulteriore da mettere a disposizione di quelle imprese, per così dire virtuose, ossia in regola con i propri pagamenti, imprese 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 iscriverne a ruolo è proprio data dalla 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 il disegno di legge prevede, almeno all'atto dell'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 spa, per agevolare il reperimento delle risorse iniziali e mettere in moto il meccanismo individuato. Si prevede, tuttavia, il coinvolgimento del Governo, e in particolare del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'*iter* legislativo così da assicurare la copertura finanziaria del disegno di legge stessa in ossequio al dettato costituzionale.

L'ulteriore finanziamento del fondo rotativo, 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 e solidaristica del fondo stesso, il quale deve 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, ma 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 lato esso non pregiudica le guaren-

tigie giurisdizionali esperibili dai soggetti passivi dell'esecuzione forzata, i quali ben possono agire a propria difesa avanti alle commissioni tributarie competenti.

Il pericolo di trascinamento a cascata di un cattivo pagamento per tutta la filiera articolata in molteplici passaggi di subappalto è facilmente scongiurabile in ragione di un'auspicata - e 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 o novanta giorni il pagamento, decorsi i quali scatta 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 dei tempi per l'entrata a regime delle disposizioni indicate. Tale 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 l'individuazione del termine iniziale di avvio della procedura è lasciata alle singole CCIAA, il termine finale entro cui tutte le CCIAA devono partire 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 un fondo rotativo per la cessione dei crediti delle imprese, di seguito denominato «fondo rotativo» presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), 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 dei servizi prestati a terzi.

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

Art. 2.

(Finanziamento del fondo rotativo)

1. Ai fini del finanziamento del fondo rotativo, le CCIAA, all'atto dell'istituzione del fondo stesso, possono contrarre finanziamenti, 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, e successive modificazioni, con la restituzione di capitale e di interessi a carico del fondo stesso. La garanzia dello Stato, concessa dal Ministero dell'economia

e delle finanze con uno o più decreti dirigenziali, resta in vigore fino alla scadenza del termine di rimborso di ciascun finanziamento. Le modalità di concessione della garanzia sono stabilite con regolamento adottato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il fondo rotativo è finanziato annualmente dalle associazioni degli imprenditori più rappresentative in base ad accordi con le rispettive CCIAA territorialmente competenti e dalle stesse CCIAA. Tali associazioni finanziano il fondo rotativo annualmente in base ai predetti accordi.

3. Il fondo rotativo è altresì finanziato da una quota percentuale variabile dei proventi derivanti dall'attività di riscossione del credito svolta dalle CCIAA, secondo le modalità previste dall'articolo 7.

4. L'ammontare delle somme destinate al finanziamento del fondo rotativo ai sensi del comma 3 è parametrato all'entità del credito per il quale è richiesto l'accesso al fondo stesso ed è determinato in base a una tabella approvata con regolamento camerale.

5. Possono accedere al fondo rotativo esclusivamente le imprese creditrici aderenti alle associazioni di cui al comma 2 che non sono state iscritte nel registro informatico dei protesti negli ultimi ventiquattro mesi e che non hanno subito nei precedenti dieci anni sentenze civili di condanna per ritardato pagamento per la forniture di merci o per la prestazione di servizi resi da terzi.

6. È facoltà delle imprese iscritte alla CCIAA comunicare alla commissione, di cui all'articolo 4, il mancato pagamento, nei termini di cui all'articolo 3, di un credito da parte di un'altra impresa avente sede legale in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione europea.

7. I soggetti che hanno ottenuto di accedere al fondo rotativo sono obbligati a trasmettere la comunicazione di cui al comma 6.

Art. 3.

(Termini di pagamento)

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

2. Il diverso termine convenuto tra le parti ai sensi del comma 1 non può in ogni caso superare sessanta giorni dalla data di consegna o di spedizione della merce o dalla data di esecuzione della prestazione.

Art. 4.

(Presupposti e modalità di accesso al fondo rotativo)

1. Le imprese che si trovano nella situazione di cui all'articolo 1 possono accedere al fondo rotativo ottenendo un finanziamento dalla CCIAA.

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

3. In ogni caso il soggetto richiedente è tenuto a fornire prova scritta ai sensi dell'articolo 634 del codice di procedura civile.

4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ogni CCIAA adotta un regolamento che disciplina:

a) le modalità di finanziamento del fondo rotativo ai sensi dell'articolo 2, commi da 1 a 4;

b) i requisiti di accesso al fondo rotativo; fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 5;

c) il numero dei componenti, le modalità di nomina e il funzionamento della commissione di cui al comma 2.

Art. 5.

(Delegazione di pagamento)

1. L'accesso al fondo approvato dalla commissione di cui all'articolo 4, comma 2, avviene mediante erogazione di una somma pari alla percentuale del credito vantato nei confronti del terzo, stabilita da una tabella approvata con regolamento camerale.

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

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

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, comma 2, la quale ne valuta la congruità.

2. All'atto del deposito di cui al comma 1 il soggetto intimato è tenuto a eleggere do-

micilio, indicando il proprio indirizzo di posta certificata o il numero di *telex* per le comunicazioni.

3. Qualora la documentazione probatoria di cui al comma 1 sia ritenuta sufficiente dalla commissione, la CCIAA notifica entro quindici giorni sia al soggetto intimato, previa anticipazione all'indirizzo di posta certificata o al numero di *telex* indicati ai sensi del comma 2, sia al soggetto al quale è stato concesso 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. Alla revoca dell'intimazione, qualora la commissione lo ritenga opportuno, può seguire la perdita dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 2, comma 5, in capo al beneficiario del finanziamento.

Art. 7.

(Mancato pagamento del debitore)

1. Se alla scadenza del termine di cui all'articolo 5 il debitore non salda il debito ovvero, in caso di contestazione dello stesso, non ottiene la revoca dell'intimazione da parte della CCIAA, la stessa CCIAA iscrive automaticamente quest'ultimo nel registro informatico dei protesti e provvede all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 10 per cento dell'ammontare del debito.

2. Il credito e la sanzione amministrativa pecuniaria di cui al comma 1, notificati al debitore inadempiente, devono essere pagati entro trenta giorni dal ricevimento della notificazione.

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

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

5. Il soggetto incaricato della riscossione ai sensi del comma 4 notifica al destinatario della sanzione amministrativa pecuniaria una cartella di pagamento con cui lo invita al pagamento entro trenta giorni dal ricevimento della notificazione.

6. Qualora 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 amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 7 entro trenta giorni dal ricevimento della notificazione, lo stesso, su istanza presentata alla CCIAA, è cancellato automaticamente dal registro informatico dei protesti.

2. È ammessa, a richiesta del debitore sanzionato, la rateizzazione della sanzione amministrativa pecuniaria nei termini e secondo le modalità stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 7, comma 3.

Art. 9.

(Disposizioni attuative)

1. Con propri atti le singole CCIAA stabiliscono le modalità organizzative e fissano le modalità e i tempi per l'entrata a regime delle disposizioni della presente legge, prevedendo un periodo transitorio non superiore a un anno dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

