



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore LOMBARDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 NOVEMBRE 2025

Delega al Governo per la revisione del sistema di fatturazione elettronica e la semplificazione dei rapporti di fornitura tra le imprese

ONOREVOLI SENATORI. — Il tratto caratterizzante del tessuto economico italiano è la limitata presenza di grandi imprese rispetto alle altre economie avanzate, cioè degli attori economici più in grado di generare valore aggiunto. In particolare, le società italiane con un fatturato superiore a 1 miliardo di euro sono circa 300, un numero relativamente basso.

A titolo esemplificativo, tra le prime 2.000 imprese per fatturato al mondo le italiane sono solo ventotto, mentre le francesi sono più del doppio, cioè 62. Di queste « grandi imprese italiane », molte operano nel settore terziario e dunque, pur essendo essenziali per loro natura, operano in ambiti spesso locali e non sono sempre competitive a livello internazionale.

La quota più importante della potenzialità economica del Paese è invece costituita dal tessuto delle medie e piccole imprese, ossia dalle circa 10.000 imprese, con un fatturato compreso tra 2 e 3 milioni di euro e 1 miliardo, con una concentrazione naturalmente sui valori più bassi, prevalentemente manifatturiere e attive nelle aree di elezione dell'economia italiana.

Questa caratteristica è presente in misura molto più significativa rispetto ad altri Paesi. A titolo esemplificativo, in Italia il 75 per cento dei dipendenti del settore privato lavora in imprese con meno di 250 addetti, mentre in Germania la percentuale è solo del 57 per cento.

Occorre inoltre sottolineare che le medie e piccole imprese raramente hanno contatti diretti con la clientela al dettaglio e sono invece quasi sempre fornitrici di altre imprese; spesso forniscono le poche « grandi imprese

italiane » e molte altre « grandi imprese internazionali ».

La relazione tra la media e piccola impresa fornitrice e la grande impresa cliente va necessariamente governata e in particolare devono essere assicurate le condizioni per cui tale rapporto sia costruito e gestito in un'ottica sana, affinché nell'ambito delle dinamiche e della competizione di mercato, all'impresa fornitrice non vengano imposte condizioni non rispettose dei diritti delle parti, per le ragioni più diverse, dalla complessità di funzionamento della grande impresa cliente al comportamento non opportuno del singolo interlocutore all'interno dell'impresa stessa.

Un mancato intervento su questo fronte produrrebbe purtroppo, e in parte è già successo, un impoverimento del tessuto imprenditoriale italiano, con le conseguenze negative già note: dai livelli salariali bassi, all'assenza di risorse per gli investimenti, al trasferimento di ricchezza al di fuori dei confini nazionali o, addirittura, al venire meno dello spirito imprenditoriale.

Va inoltre ricordato che, a parte le imprese (grandi, medie e piccole), l'unica altra componente dell'economia italiana (escluso il settore pubblico), è rappresentata dai circa cinque milioni di lavoratori autonomi (artigiani, commercianti e liberi professionisti), che impiegano poco più di un quinto del totale degli occupati italiani, anche in questo caso una quota superiore alla media europea, i quali meritano specifiche tutele e un adeguato riconoscimento, ma che concorrono in misura inferiore alla generazione del prodotto nazionale.

Tra le ulteriori considerazioni in favore dell'intervento legislativo, si valuti che nei

rapporti tra le imprese clienti e le imprese fornitrici l'obiettivo non è quello di redistribuire oneri in una logica a saldo zero, ma quello di migliorare le relazioni reciproche con effetti positivi per entrambe in termini di efficienza. L'impresa cliente ha tutto l'interesse ad assicurarsi una catena di fornitura forte, solida e determinata a crescere. E quindi di tale intervento, di fatto, beneficiano entrambi gli attori economici, sia le imprese fornitrici sia le imprese clienti.

Il presente disegno di legge consta di un articolo unico.

L'articolo 1, comma 1, reca una disposizione di delega al Governo per la revisione del sistema di fatturazione elettronica e la semplificazione dei rapporti di fornitura, finalizzata a garantire maggiore certezza nei rapporti contrattuali tra le imprese clienti e le imprese fornitrici, a sostenere il sistema produttivo, a favorire l'attività economica e a ridurre i contenziosi giurisdizionali.

Il comma 2, alle lettere da *a)* a *p)*, fissa i principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 1.

In particolare, alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, si stabilisce l'ambito di applicazione soggettivo

e oggettivo della disciplina delegata, definendo i requisiti dell'impresa fornitrice e dell'impresa cliente e identificando il processo oggetto di revisione.

Alle lettere *d)*, *e)*, *f)*, *g)* e *h)* si prevedono disposizioni volte a dare certezza al processo di incasso e di pagamento delle imprese fornitrici e delle imprese clienti, con l'obiettivo di permettere alle prime di migliorare la propria solidità finanziaria e a entrambe di ridurre le eventuali inefficienze dei processi amministrativi.

Alla lettera *i)* si prevede la semplificazione dei rapporti contrattuali, in particolare nel caso di fornitura di dimensioni limitate.

Alla lettera *l)* si dispone la modifica dell'articolo 1664 del codice civile in ordine alla revisione del prezzo della fornitura.

Alle lettere *m)*, *n)* e *o)* si stabiliscono i meccanismi da attuare all'interno delle imprese clienti per facilitare l'adempimento della disciplina delegata.

Alla lettera *p)* si indicano i principi del sistema sanzionatorio.

I commi 3, 4 e 5 definiscono la procedura per l'adozione dei decreti legislativi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di garantire una maggiore certezza nei rapporti contrattuali tra le imprese clienti e le imprese fornitrici, nonché per sostenere il sistema produttivo, favorire l'attività economica e ridurre i contenziosi giurisdizionali, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema per la gestione della fatturazione elettronica e degli altri servizi erogati dall'Agenzia delle entrate per assicurare la puntualità e l'esigibilità dell'adempimento degli impegni contrattuali tra le imprese.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuare le imprese clienti e le imprese fornitrici quali soggetti destinatari della disciplina, introducendo le seguenti definizioni:

1) « impresa cliente »: l'impresa, costituita in qualsiasi forma giuridica, che effettua acquisti mediante il sistema di fatturazione elettronica (SFE), con un fatturato, anche consolidato, nel corso dell'ultimo esercizio, maggiore o pari a 1 miliardo di euro. A decorrere dal secondo anno di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, la soglia di fatturato di cui al primo periodo si riduce annualmente di 200 milioni di euro fino al raggiungimento della soglia minima di 200 milioni di euro annui. Successivamente, con cadenza annuale, la soglia di fatturato di cui al secondo periodo si riduce annualmente di 50 milioni di euro

annui fino a comprendere tutte le imprese con fatturato superiore a 0 euro;

2) «impresa fornitrice»: l'impresa, costituita in qualsiasi forma giuridica, che effettua vendite mediante il sistema di fatturazione elettronica, con un fatturato, anche consolidato, nel corso dell'ultimo esercizio, inferiore o pari a 50 milioni di euro annui. A decorrere dal secondo anno di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, la soglia di cui al primo periodo aumenta annualmente di 50 milioni di euro fino al raggiungimento della soglia massima di 200 milioni di euro annui;

b) prevedere che, entro il 31 marzo di ciascun anno, le imprese clienti e fornitrici siano tenute a certificare autonomamente l'appartenenza alle categorie di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), con le modalità stabilite e comunicate dall'Agenzia delle entrate;

c) prevedere che il processo di cui alla lettera e) abbia ad oggetto le fatture elettroniche gestite mediante il sistema di fatturazione elettronica, costituito dal Sistema di interscambio (SdI) dell'Agenzia delle entrate e da tutti i servizi messi a disposizione dall'Agenzia medesima;

d) stabilire che i termini di pagamento previsti dall'articolo 3 della legge 18 giugno 1998, n. 192, non siano differibili, neppure in via contrattuale, e che gli stessi decorrano dalla data di ricezione della fattura nel sistema di fatturazione elettronica;

e) riformare e razionalizzare il rapporto tra l'impresa cliente e l'impresa fornitrice, prevedendo che l'impresa cliente, entro dieci giorni lavorativi dalla data di pagamento in favore dell'impresa fornitrice, sia tenuta a inserire all'interno del sistema di fatturazione elettronica la data di pagamento della fattura, corrispondente alla data di ricezione dei fondi da parte dell'impresa fornitrice, come certificato dall'intermediario finanzia-

rio. Qualora l'impresa cliente non intenda operare il pagamento, procede alla contestazione della fattura, entro il termine di quindici giorni lavorativi dalla data di ricezione della fattura stessa nel sistema di fatturazione elettronica, nel rispetto delle procedure e tipologie di contestazione individuate dai decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1. Qualora la controversia si risolva, l'impresa cliente ne dà segnalazione nel sistema di fatturazione elettronica entro il termine di venti giorni. In caso di mancato aggiornamento del sistema di fatturazione elettronica entro il termine di cui al terzo periodo, la contestazione si intende conclusa d'ufficio e iniziano a decorrere i termini di pagamento. L'impresa cliente non può avere in contestazione, contestualmente, più del 10 per cento delle fatture presenti nel sistema di fatturazione elettronica di cui al primo periodo;

f) introdurre un sistema sanzionatorio per le imprese clienti inadempienti agli obblighi previsti dai decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui al comma 1, con particolare riferimento alle seguenti previsioni:

1) l'impresa cliente che non rispetti i termini massimi di pagamento per un ammontare superiore all'1 per cento dei suoi acquisti complessivi per ciascun anno è sottoposta dall'Agenzia delle entrate a una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 5 per cento dell'ammontare dei pagamenti non effettuati;

2) la percentuale di cui al numero 1) è innalzata al 10 per cento decorsi tre anni dalla data di entrata in funzione del processo di cui alla lettera e);

3) l'Agenzia delle entrate svolge, con cadenza trimestrale, un'attività di verifica nei confronti delle imprese clienti ai fini dell'accertamento del rispetto dei termini di pagamento di cui al numero 1) con la facoltà, qualora l'inadempimento persista, di

applicare ulteriori sanzioni con cadenza trimestrale;

g) prevedere che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al comma 1, l'Agenzia delle entrate provveda ad adeguare il sistema di fatturazione elettronica e ad attivare il processo previsto dalla lettera e) nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al presente articolo;

h) prevedere che l'Agenzia delle entrate pubblici, con cadenza trimestrale, rapporti statistici relativi al funzionamento del processo di cui alla lettera e), dando evidenza dei dati ripartiti per fascia dimensionale delle imprese, in relazione ai rispettivi fatturati. I rapporti di cui al primo periodo indicano i tempi medi di pagamento, l'ammontare degli acquisti gestiti mediante il sistema di fatturazione elettronica, nonché il numero di fatture pagate regolarmente, di fatture contestate, di contestazioni risolte e non risolte, di fatture scadute e di sanzioni erogate e ogni altro indicatore che l'Agenzia delle entrate ritenga opportuno introdurre. Le imprese tenute alla redazione del bilancio secondo gli articoli da 2423 a 2427-bis del codice civile presentano i dati di cui alla presente lettera nella relazione sulla gestione;

i) prevedere, nei casi di fatture elettroniche di importo inferiore a 250.000 euro gestite mediante il sistema di fatturazione elettronica, la seguente disciplina dei rapporti contrattuali tra le imprese clienti e le imprese fornitrici:

1) da parte dell'impresa cliente non possono essere avanzate richieste di manleva o di garanzie personali atipiche, quali esoneri della responsabilità o forme analoghe di garanzia a carico dell'impresa fornitrice;

2) per esigenze di sintesi, deve essere stabilita una lunghezza *standard* massima del contratto, comprensivo degli allegati, escluse le eventuali specifiche tecniche;

3) l'importo massimo della responsabilità civile dell'impresa fornitrice non può essere superiore al doppio dell'importo della fornitura oggetto della fattura;

4) le coperture assicurative richieste non possono essere superiori all'importo di cui al numero 3);

5) l'impresa cliente non può avanzare alcuna richiesta di rinuncia a diritti o opzioni che la legge preveda in favore dell'impresa fornitrice;

6) con riguardo all'adempimento di una prestazione contrattuale, l'impresa cliente non può chiedere all'impresa fornitrice impegni diversi da quelli di diligenza stabiliti dall'articolo 1176 del codice civile;

l) prevedere modifiche all'articolo 1664, primo comma, del codice civile, al fine di riconoscere il diritto per l'appaltatore di chiedere la revisione del prezzo, ferma restando la possibilità per il committente di chiedere una revisione del prezzo medesimo;

m) prevedere che l'impresa cliente assicuri la comunicazione annuale, al personale incaricato dei settori acquisti e pagamenti, in merito alle disposizioni interne per l'adempimento degli obblighi derivanti dai decreti legislativi di cui al comma 1;

n) stabilire che le imprese di cui alla lettera h), ultimo periodo, effettuo, con cadenza semestrale, una verifica circa la corretta interpretazione e il rispetto delle disposizioni dei decreti legislativi di cui al comma 1 e redigano una relazione semestrale indirizzata all'organo amministrativo, da trasmettere entro il 30 settembre per il primo semestre dell'anno in corso ed entro il 31 marzo per il secondo semestre dell'anno precedente, contenente le risultanze dell'analisi effettuata. L'Agenzia delle entrate e il Ministero delle imprese e del *made in Italy* hanno facoltà di richiedere una copia delle relazioni di cui al primo periodo;

o) ai fini degli adempimenti di cui alla lettera n), prevedere la facoltà dell'Agenzia delle entrate, sentito il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, di predisporre uno schema tipo di contenuto sintetico per le relazioni delle imprese clienti, a cui le stesse sono tenute a conformarsi, prevedendo altresì che, in via transitoria e nelle more della realizzazione dell'infrastruttura informatica e documentale da parte dell'Agenzia delle entrate, le relazioni siano comunque redatte sulla base delle informazioni disponibili;

p) prevedere che, nei casi di violazione delle disposizioni dei decreti legislativi di cui al comma 1, l'Agenzia delle entrate abbia la facoltà di applicare all'impresa cliente un'ulteriore sanzione amministrativa pecuniaria, per ciascun anno, fino all'importo massimo del 5 per cento dell'ammontare delle fatture di acquisto gestite mediante il sistema di fatturazione elettronica, e che la sanzione possa essere irrogata entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui si è verificata la violazione.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

4. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo provvede, altresì, al ri-

ordine e all'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti mediante modifiche o integrazioni ai testi unici e alle disposizioni di settore che regolano le materie oggetto di revisione, disponendo l'abrogazione espressa delle norme incompatibili o comunque non più applicabili.

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2 e con la procedura indicata dal comma 3, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1.

