

Gruppo Popolo e Territorio

Bozza definitiva

Proposta di Legge d'iniziativa dei Deputati

Polidori, Moffa, D'Anna, Calearo Ciman, Catone, Cesario, Gianni, Grassano,
Guzzanti, Lehner, Marmo, Milo, Mottola, Orsini, Pionati, Pisacane, Razzi, Romano
F., Ruvolo, Scilipoti, Siliquini, Stasi, Taddei.

Disposizioni per la riduzione e estinzione dei ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali da parte delle Pubbliche Amministrazioni nei confronti di imprese

Il ritardo con cui la P.A. provvede al pagamento dei corrispettivi relativi all'esecuzione dei contratti pubblici suscita, ormai da anni, allarme e preoccupazione tra gli imprenditori che operano nel mercato italiano.

Le dimensioni del problema sono state illustrate nella Relazione annuale del Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici per l'anno 2009 che affermò: "La questione in esame si pone in tutta la sua gravità soprattutto per le imprese che stipulano contratti con la Pubblica Amministrazione, le quali, in misura ancor più forte rispetto alle aziende che operano con committenze private, sono da sempre soggette al gravame di un onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che le stesse devono sostenere per far fronte al gap, spesso di proporzioni assai considerevoli, che si viene a determinare tra il momento della liquidazione dei costi gestionali e quello dell'incasso del corrispettivo pattuito; onere di cui ovviamente non si può non tener conto nella determinazione del prezzo offerto in sede di gara pubblica. La conseguenza è che questo tipo di mercato finisce con il privilegiare le grandi imprese e colpisce, in maniera irreversibile, le piccole e medie imprese che rischiano, pertanto, di uscire definitivamente dal sistema. Il tutto, come è facile intuire, determina conseguenze di rilevante entità sulla concorrenza, falsando, in misura considerevole, il regolare andamento del mercato"

I dati dell'Autorità di Vigilanza hanno evidenziato in maniera preoccupante che: i tempi di pagamento oscillano tra un minimo di 92 giorni ed un massimo di 664 giorni. L'entità dei ritardi mediamente accumulati è circa doppia rispetto al resto dell'Unione Europea: mediamente 128 giorni contro i 65 che si computano a livello europeo.

Il ritardo è per lo più dovuto ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione nel 46,3% dei casi, e dei mandati di pagamento il 29,6% dei casi, da parte delle stazioni appaltanti e, ancor più in generale, dalle vischiosità burocratiche interne alla Pubblica Amministrazione nel 32,5% dei casi.

L'esposizione debitoria della P.A., calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni interpellate dall'Autorità di Vigilanza, ammonterebbe a circa 37 miliardi di euro.

L'Autorità di Vigilanza, ha segnalato la difficoltà avvertita, in particolare dalle piccole e medie imprese che, soprattutto nell'attuale crisi economica e fase recessiva hanno forti difficoltà nell'accesso al credito bancario, e scontano la mancanza di liquidità.

Le amministrazioni appaltanti subiscono dai ritardati pagamenti ricadute negative del fenomeno: il rischio connesso alla dilazione dei pagamenti fa sì che i partecipanti ad una gara pubblica a considerare l'onere finanziario che si presume di dover sostenere per il ritardo nei pagamenti nell'ambito del prezzo proposto alla stazione appaltante.

A questo si deve aggiungere l'obbligo di corrispondere gli interessi di mora conseguenti al ritardato pagamento che comporta l'aumento delle risorse economiche necessarie per il conseguimento delle prestazioni oggetto di appalto (risorse che potrebbero essere diversamente e più utilmente investite).

Il ritardo nei pagamenti non incide solo sul contraente privato ma anche sull'indotto investendo le imprese subappaltatrici e subfornitrici sulle quali i ritardi vengono sovente ulteriormente ribaltati.

A tale proposito, deve considerarsi come altri governi europei, a fronte della gravità della tematica, abbiano già assunto iniziative volte ad attenuare le preoccupazioni degli operatori del settore.

La Spagna ha già emanato un provvedimento volto ad accelerare il pagamento dei crediti della Pubblica Amministrazione, con un provvedimento, che entrerà a regime dal 2013, anticipando i contenuti della nuova direttiva 2011/7/UE, stabilisce che la P.A. avrà trenta giorni per pagare le fatture delle imprese creditrici, senza possibilità di ammettere alcuna deroga.

In Italia la questione dei ritardati pagamenti ha invece subito persino un peggioramento a seguito dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno: spesso gli enti locali committenti, pur in presenza di una lecita assunzione di impegni di spesa in precedenti esercizi, si trovano a dover decidere se pagare il debito maturato dall'appaltatore violando così il patto di stabilità o decidere di non effettuare i pagamenti dovuti, violando in questo modo alla normativa in materia di transazioni commerciali.

La vigente normativa nazionale di contrasto al fenomeno dei ritardati pagamenti è dettata, per i contratti pubblici di servizi e forniture, dal D.Lgs. 231 del 9 ottobre 2002, che ha dato attuazione all'art. 26 della legge comunitaria n. 39 dell'1 marzo 2002, che a sua volta delegava al Governo italiano l'attuazione della direttiva europea 2000/35/CE, finalizzata alla lotta contro i ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali, ed oggi in via di sostituzione da parte della nuova direttiva

Per quanto attiene ai contratti pubblici di lavori, le norme che impongono il tempestivo pagamento dei crediti che l'impresa appaltatrice vanta nei confronti della committenza pubblica vanno individuate nel Capitolato Generale delle Opere Pubbliche approvato con D.M. n. 145 del 19 aprile 2000 le cui disposizioni sono oggi in gran parte confluite nel D.P.R. 207/2010, nuovo Regolamento di Attuazione del Codice dei Contratti Pubblici.

Dopo un lungo iter è stato finalmente e definitivamente approvato dal Parlamento il disegno di legge recante "Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese" L. n. 180 dell'11.11.2011, pubblicata in GURI n. 265 del 14.11.2011.

Trattasi di disposizioni finalizzate a stabilire i diritti fondamentali delle imprese definendone lo statuto giuridico, con particolare riferimento a micro, piccole e medie imprese (MPMI), relativamente alle quali si è inteso recepire le indicazioni contenute nello *Small Business Act* adottato a livello comunitario.

Per quanto attiene ai ritardati pagamenti della P.A. l'art. 10 dello Statuto delle imprese contiene una delega al Governo affinché lo stesso attui il recepimento della direttiva 2011/7/UE. In forza di tale delega, il Governo adotterà, entro il termine di 12 mesi dall'entrata in vigore della L. 180/2011, un decreto legislativo finalizzato ad aggiornare il D.Lgs. 231/2002 alle nuove disposizioni comunitarie in materia di contrasto ai ritardati pagamenti.

Vengono anche dettati, in proposito, due criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nel dare recepimento alla direttiva:

- contrastare gli effetti negativi della posizione dominante di imprese sui propri fornitori o sulle imprese subcommittenti, in particolare nel caso in cui si tratti di micro, piccole e medie imprese;
- prevedere la possibilità che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato proceda ad indagini e interventi in prima istanza (diffide e sanzioni) per contrastare comportamenti illeciti messi in atto da grandi imprese.

Quanto al termine per attuare il recepimento - considerando che lo Statuto delle imprese è entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale - esso scadrà il 15.11.2012.

La nuova direttiva relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (2011/7/UE del 16 febbraio 2011, pubblicata sulla G.U.U.E. L 48/1 del 23.2.2011) è stata approvata dal Parlamento europeo il 20 ottobre 2010, e dal Consiglio dell'Unione Europea nella seduta del 24 gennaio 2011.

La nuova direttiva 2011/7/UE in materia di contrasto ai ritardati pagamenti apporta modifiche sostanziali alla precedente direttiva 2000/35/CE

La nuova direttiva 2011/7/UE abrogherà e sostituirà la direttiva 2000/35/CE, riproponendo gran parte delle disposizioni già a suo tempo introdotte da quest'ultima, integrandola con nuove prescrizioni.

Le norme recate dalla nuova direttiva, che ripropongono senza modifiche disposizioni della direttiva 2000/35/CE, risultano di fatto già recepite nell'ordinamento italiano, almeno per quanto concerne i settori dei servizi e delle forniture, per mezzo del citato D.Lgs. 231 del 9 ottobre 2002.

La nuova direttiva nella sua parte innovativa propone:

a) la previsione di un limite massimo alla facoltà di estensione del termine di pagamento nell'art. 4 della direttiva, afferente a: "Transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni". La disposizione, analogamente a quanto già previsto dalla direttiva 2000/35/CE, fissa in trenta giorni naturali e consecutivi il termine di pagamento dei crediti della P.A..

La differenza sta nel fatto che la direttiva 2000/35/CE consentiva la deroga del termine di pagamento ammettendo la possibilità di qualunque dilazione, con l'unico limite, di valutare caso per caso l'art. 4, comma 6, della nuova direttiva impone agli Stati membri di assicurare che il periodo di pagamento stabilito nel contratto non superi il termine di cui al paragrafo 3, ovvero i trenta giorni, se non diversamente concordato espressamente nel contratto e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche, e non superi comunque *sessanta giorni* di calendario".

L'art. 4, comma 4, sancisce che il termine di trenta giorni fissato dal terzo comma dello stesso articolo possa essere esteso, ma solamente "*fino ad un massimo di sessanta giorni di calendario*".

La facoltativa estensione del termine di pagamento sino a 60 gg., peraltro, è limitata a due sole tipologie di enti pubblici:

"a) qualsiasi amministrazione pubblica che svolga attività economiche di natura industriale o commerciale offrendo merci o servizi sul mercato e che sia soggetta, come impresa pubblica, ai requisiti di trasparenza di cui alla direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese;

b) enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e siano stati debitamente riconosciuti a tal fine"

b) A rafforzamento della tutela del creditore, la nuova direttiva aumenterà di un punto percentuale il saggio degli interessi moratori da riconoscere in suo favore in caso di ritardato pagamento.

c) La più significativa novità recata dalla nuova direttiva sembrerebbe, però, essere la sua applicabilità anche al settore dei lavori pubblici, laddove la "vecchia" 2000/35/CE, come si è visto, incideva solamente sulle forniture ed i servizi.

Detto della direttiva va segnalata l'importante novità prevista nel decreto liberalizzazioni che il Governo Monti ha inserito nel decreto liberalizzazioni proprio in relazione alla piaga del ritardo nei pagamenti delle P.A., piaga che affligge in particolare le piccole e medie imprese. Sembrerebbe che siano stati stanziati 5,7 miliardi di euro per i pagamenti alle aziende che vantano crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni e una parte di questi circa 2 miliardi di euro potranno essere pagati in titoli di stato, tali misure sono previste all'articolo 35 del decreto del 24 gennaio 2012. In questo modo il governo tenta di affrontare i crediti delle imprese che sono stimati ad oggi tra i 70 e 80 miliardi di lire. La richiesta di pagamenti in titoli di stato può essere richiesta dalle imprese per i crediti maturati entro il 31 dicembre 2011.

Così come, diventa necessario intervenire sul termine di vigenza dell'impignorabilità nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, introdotta con la L.220/2010 per le regioni sottoposte al piano di rientro dal disavanzo sanitario o commissariate, ove si consideri che in tali Regioni i Piani di rientro sono oramai nella fase conclusiva. Tale intervento normativo serve ad assicurare alle aziende che operano con il sistema sanitario un concreto ed efficace esercizio del proprio diritto di credito.

Ma se queste disposizioni possono dare ossigeno a imprese in grandi difficoltà resta la questione aperta della certezza alle imprese dei termini dei pagamenti ed a questo il Parlamento deve dare risposta in tempi immediati, da qui la nostra proposta di legge che intende anche tenendo conto della nuova direttiva europea fornire certezze alle imprese, in particolare in una fase di gravissima crisi economica e recessiva vissuta nel nostro Paese, e capacità ed efficacia alla pubblica amministrazione.

Con la presente proposta di legge intendiamo proporre una serie di iniziative che hanno il fine di ridurre ed anche estinguere ritardati pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni attraverso la possibilità di compensazioni da parte delle imprese creditrici, con titoli di Stato, con crediti di imposta o l'accesso alle risorse di un apposito Fondo nazionale istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, siamo consapevoli che l'attuazione delle tre modalità, anche se onerose, potranno dare risposta concreta ai ritardati pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni ma al contempo potranno essere risorse che, ancorchè dovute, possono sostenere in particolare le piccole e medie imprese, in un periodo di gravissima crisi economica, garantendo loro i finanziamenti necessari e dovuti, fondamentali per la loro sopravvivenza.

Resta aperta non trattata completamente dalla presente proposta di legge la questione del recepimento della direttiva europea in materia alla lotta contro i ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali, che il Governo deve essere chiamato a recepire in tempi brevi, per dare un quadro organico di certezze alla questione oggetto della presente legge.

Art.1

- 1) La presente proposta di legge ha lo scopo di evitare i ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali tra pubbliche amministrazioni e imprese per garantire la competitività in particolare delle piccole e medie imprese è finalizzato al corretto funzionamento del mercato.

Art.2

- 1) Ai fini della presente legge si fa riferimento alle seguenti definizioni:
 - a) sono transazioni commerciali quelle tra imprese e pubbliche amministrazioni per la fornitura di merci o prestazione di servizi, ivi compresa l'assistenza sanitaria, con pagamento di un corrispettivo;
 - b) per ritardato pagamento si intende quello non effettuato durante il periodo di pagamento derivante da contratto in relazione alle transazioni commerciali di cui alla lettera a) del presente comma;
 - c) sono Enti Pubblici che erogano assistenza sanitaria anche le strutture sanitarie private accreditate con il Servizio Sanitario Nazionale, ai sensi del D.Lgs. n.502/92 e s.m.i.

Art.3

- 1) A partire dalla data di entrata in vigore della presente legge nelle transazioni commerciali tra pubbliche amministrazioni e imprese il periodo di pagamento per la fornitura di merci o prestazioni di servizi deve avvenire entro trenta giorni dal ricevimento della fattura o documento equipollente, ovvero entro trenta giorni dal ricevimento delle merci o della prestazione di servizi;
- 2) Il termine di trenta giorni può essere prorogato fino ad un massimo di sessanta giorni per le amministrazioni pubbliche che svolgono attività economiche di natura industriale o commerciale nonché gli Enti di cui alla lettera c), comma 1, art.2.

Art.4

1. Al fine di estinguere il pagamento dei crediti commerciali tra pubbliche amministrazioni e imprese per la fornitura di merci o prestazioni di servizi, ivi compresa l'assistenza sanitaria e maturati alla data del 31 marzo 2012, e per un periodo di cinque anni i creditori possono con apposita richiesta estinguere i crediti accertati mediante assegnazione di titoli di Stato nel limite massimo di 3 miliardi di euro annui;
- 2) Il Ministro dell'economia con apposito decreto da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge definisce le modalità di applicazione e versamento di quanto previsto dal comma 1 del presente articolo;

Art.5

- 1) Al fine di estinguere i crediti commerciali scaduti le imprese creditrici possono:
 - a) procedere alla compensazione degli importi richiesti derivanti da ritardato pagamento, per una percentuale non superiore al venti per cento con un credito di imposta da esercitare per un periodo non superiore a cinque anni, il Ministro dell'economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge emana il regolamento per l'attuazione di quanto previsto dalla presente lettera;
 - b) richiedere i pagamenti delle somme dovute per ritardato pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni al fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 6 della presente legge.

Art.6

- 1) l'art.1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010 n.220 è così modificato:
 - a) al primo periodo le parole "31 dicembre 2012" sono sostituite dalle seguenti: "30 giugno 2012";
 - b) al secondo periodo le parole "31 dicembre 2012" sono sostituite dalle seguenti: "30 giugno 2012".

Art.7

- 1) Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze il "Fondo per l'estinzione dei ritardati pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni".
- 2) Il Fondo, di cui al comma 1 del presente articolo, della durata ventennale è alimentato da una dotazione annuale da definirsi in sede di approvazione della legge di stabilità, non inferiore a 1.000 milioni di euro;
- 3) Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente articolo in particolare relative alle condizioni per l'accesso al Fondo, ai crediti e agli importi, anche rateizzati per un periodo non superiore a cinque anni, che possono essere ammessi al pagamento.