

---

**Mostra rif. normativi****Ordine del Giorno n. G11.150 al DDL n. 2626****G11.150 (testo 2)**

BUBBICO, SANGALLI, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, LATORRE, TOMASELLI, MONGIELLO (\*)

**Non posto in votazione (\*\*)**

Il Senato

premessi che,

il tema dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione e nelle transazioni commerciali tra imprese suscita, ormai da diversi anni, un forte allarme fra gli imprenditori di ogni regione ed è motivo di forte rallentamento negli investimenti di imprese estere nel nostro Paese;

le dimensioni del problema sono emerse con chiarezza nella Relazione annuale del Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici per l'anno 2009, nella quale viene sottolineato: «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.» ed evidenziato nei passi successivi che: «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 numerici resi noti dall'Autorità di Vigilanza sono molto preoccupanti. In particolare, i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese fornitrici/appaltatrici oscillano tra un minimo di 92 giorni ed un massimo di 664 giorni, con una media di 128 giorni. I ritardi mediamente accumulati sono circa doppi rispetto a quanto si registra nel resto dei Paesi dell'Unione Europea dove i tempi medi di pagamento sono pari a 65 giorni;

il predetto ritardo è per lo più imputato ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3 per cento) e dei mandati di pagamento (29,6 per cento) da parte delle stazioni

appaltanti e, ancor più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne alla Pubblica Amministrazione (32,5 per cento);

l'esposizione debitoria della pubblica amministrazione, calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni interpellate dall'Autorità di Vigilanza, ammonterebbe ad oltre 40 miliardi di euro, pari al 2,4 per cento del PIL nazionale, dei quali una parte consistente deriverebbe dalla gestione del sistema sanitario e dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani;

l'Autorità di vigilanza ha sottolineato come la problematica sia particolarmente avvertita dalle piccole e medie imprese che, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, risentono in maniera grave della mancanza di liquidità;

ad aggravare la situazione intervengono le conseguenze finanziarie che colpiscono le amministrazioni pubbliche in conseguenza di tali ritardi. In particolare, l'assunzione del rischio connesso ai ritardati pagamenti induce i partecipanti ad una gara pubblica a considerare l'onere finanziario di eventuali ritardati pagamenti nell'ambito del prezzo proposto alla stazione appaltante, con conseguente impoverimento della competitività delle offerte. L'obbligo di corrispondere interessi di mora in conseguenza del ritardato pagamento implica l'aumento delle risorse economiche necessarie per il conseguimento delle prestazioni oggetto di appalto (risorse che, come è intuibile, potrebbero essere diversamente e più utilmente investite).

il ritardo nei pagamenti oltre ad incidere sull'impresa che si trova a sostenere un'attesa ingiustificata nella percezione dei corrispettivi dovuti, si ripercuote in termini negativi anche sull'indotto, investendo le imprese subappaltatrici e subfornitrici sulle quali i ritardi vengono ulteriormente ribaltati;

considerato che:

nei Paesi membri dell'UE, a fronte della gravità del fenomeno dei ritardati pagamenti, sono state adottate misure stringenti. La Spagna, considerata un paese con forti ritardi nei pagamenti, ha emanato un provvedimento volto ad accelerare il pagamento dei crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione, che entrerà a regime dal 2013, stabilisce che la P.A. avrà trenta giorni per pagare le fatture delle imprese creditrici, senza possibilità di ammettere alcuna deroga. In Irlanda il tempo concesso alla pubblica amministrazione per il pagamento è di soli 15 giorni. In Gran Bretagna il termine è di 10 giorni;

l'Unione europea ha recentemente approvato la direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 allo scopo di dettare indirizzi ai Paesi membri per rafforzare le misure di contrasto ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Ad essa guardano gli operatori economici comunitari con la speranza che possa dare impulso all'improrogabile opera di ristrutturazione delle insoddisfacenti procedure di pagamento della nostra Pubblica Amministrazione;

rilevato che:

per regolarizzare i pagamenti tra imprese, è necessario intervenire anche sulla disciplina fiscale dell'imposta sul valore aggiunto. L'attuale sistema di liquidazione dell'imposta infatti premia il ritardo nei pagamenti, obbligando le imprese fornitrici a versare comunque l'imposta sulle fatture emesse, siano state pagate o meno, e contemporaneamente consentendo al ritardatario di pagamento di detrarre l'IVA sulle fatture ricevute;

il sistema di liquidazione dell'Iva, per garantire i benefici sulle transazioni commerciali, deve essere modificato radicalmente. Punto di partenza potrebbe essere la direttiva comunitaria 2010/45/UE del 13 luglio 2010 che in materia di imposta sul valore aggiunto è finalizzata a consentire agli stati membri di «aiutare le piccole e medie imprese che hanno difficoltà a pagare l'IVA all'autorità competente prima di aver ricevuto i pagamenti dai loro acquirenti/destinatari»; perciò la direttiva prevede di «dare agli Stati membri la possibilità di autorizzare la contabilizzazione dell'IVA tramite un regime di contabilità di cassa che consenta al fornitore/prestatore di pagare l'IVA all'autorità competente quando ha ricevuto il pagamento relativo alla cessione/prestazione».

Tutto ciò premesso:

impegna il Governo, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, a recepire, entro brevi termini, la direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, allo scopo di rafforzare le misure vigenti in materia di contrasto ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali;

a provvedere ad una radicale trasformazione del sistema di liquidazione dell'IVA, in linea con quanto indicato dalla direttiva 2010/45/UE del 13 luglio 2010, per tutte le imprese con volume di affari inferiore a 2 milioni di euro;

ad attribuire all'Autorità di vigilanza per la concorrenza e il mercato poteri di indagine in materia di ritardati pagamenti della Pubblica amministrazione e nelle transazioni commerciali tra imprese, al fine di accertare l'esistenza di comportamenti illeciti messi in atto da parte della Pubblica amministrazione e da imprese volti a ritardare il pagamento di forniture di beni, somministrazioni, appalti o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo, di vietarne l'esecuzione e di prescrivere le misure necessarie a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva, eliminando gli effetti e i comportamenti distorsivi;

a favorire la stipula di accordi e convenzioni tra l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), al fine di contrastare, rimuovere e sanzionare, mediante la stesura di appositi regolamenti, i comportamenti illeciti messi in atto da parte di imprese volti a ritardare i pagamenti nelle transazioni commerciali, tali da comportare situazioni di abuso di posizione dominante, l'impedimento, la restrizione e la falsata concorrenza nei mercati;

a prevedere la possibilità per le imprese di cedere alla Cassa depositi e prestiti, alle banche o ad intermediari finanziari riconosciuti, la titolarità dei crediti certificati vantati nei confronti della pubblica amministrazione per i quali sono decorsi i termini di pagamento, a fronte del pagamento da parte di tali soggetti dell'intero importo dovuto dalle pubbliche amministrazioni inadempienti, comprensivo degli interessi moratori maturati;

a favorire l'istituzione presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di un fondo rotativo per la tutela delle imprese contro i ritardi pagamenti nelle transazioni commerciali, al quale possano accedere, in caso di mancato pagamento entro i termini previsti dalle disposizioni vigenti, esclusivamente le imprese creditrici che non siano state iscritte nel registro informatico dei protesti negli ultimi ventiquattro mesi e che non abbiano subito sentenze civili di condanna per ritardato pagamento per la fornitura di merci o per la prestazione di servizi resi da terzi;

a prevedere che qualsiasi transazione commerciale tra imprenditori privati comporti, in capo agli stessi soggetti, l'obbligo di comunicazione in forma scritta, anche tramite strumenti telematici, delle proprie condizioni generali di vendita o acquisto di prodotti, di richiesta o fornitura di prestazioni o di servizi. Tali condizioni debbono costituire la base per la negoziazione commerciale e comprendere tutte le condizioni di acquisto o vendita, il listino dei prezzi unitari, le riduzioni di prezzo, i termini e le condizioni di pagamento;

---

(\*) Firma aggiunta in corso di seduta

(\*\*) Accolto dal Governo

---

**Mostra rif. normativi****Ordine del Giorno n. G11.151 al DDL n. 2626****G11.151 (testo 2)**

RANUCCI (\*)

**Non posto in votazione (\*\*)**

Il Senato,

premessi che:

L'Unione europea ha recentemente approvato la direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 allo scopo di dettare indirizzi ai Paesi membri per rafforzare le misure di contrasto ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Gli operatori economici comunitari confidano che tale direttiva possa dare impulso all'improrogabile opera di ristrutturazione delle insoddisfacenti procedure di pagamento della nostra Pubblica amministrazione;

nel nostro Paese, il fenomeno dei ritardati pagamenti della Pubblica amministrazione ha raggiunto livelli preoccupanti. I dati numerici resi noti dall'Autorità di vigilanza evidenziano che i tempi di pagamento delle PA nei confronti delle imprese fornitrici/appaltatrici oscillano tra un minimo di 92 giorni ed un massimo di 664 giorni, con una media di 128 giorni. I ritardi mediamente accumulati sono circa doppi rispetto a quanto si registra nel resto dei Paesi dell'Unione europea dove i tempi medi di pagamento sono pari a 65 giorni;

il predetto ritardo è per lo più imputato ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3 per cento) e dei mandati di pagamento (29,6 per cento) da parte delle stazioni appaltanti e, ancor più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne alla Pubblica amministrazione (32,5 per cento);

l'esposizione debitoria della Pubblica amministrazione, calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni interpellate dall'Autorità di vigilanza, ammonterebbe ad oltre 40 miliardi di euro, pari al 2,4 per cento del PIL nazionale, dei quali una parte consistente deriverebbe dalla gestione del sistema sanitario e dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani.

Tutto ciò premesso,

impegna il Governo, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, a prevedere che i crediti certificati vantati dalle imprese nei confronti del comune, della provincia e della regione ove è ubicata la propria sede legale, qualora non riscossi, possano essere compensati, anche parzialmente nel periodo d'imposta successivo a quello di ritardato pagamento, con i debiti erariali dovuti, rispettivamente, nei confronti di ciascuno dei predetti enti pubblici e che tale compensazione possa essere perfezionata con accordo transattivo tra le parti, previo

accertamento della regolarità dei versamenti tributari e contributivi dovuti dall'impresa nei confronti dello Stato e degli altri enti pubblici.

---

(\*) Aggiungono la firma in corso di seduta i senatori del Gruppo Per il Terzo Polo: ApI-FLI, del Gruppo PD della 10<sup>a</sup> Commissione e i senatori Mongiello e Fazzone

(\*\*) Accolto dal Governo

---

**Mostra rif. normativi****Ordine del Giorno n. G11.700 al DDL n. 2626****G11.700 (testo 2)**

BUGNANO, BELISARIO, GIAMBRONE, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA

**Non posto in votazione (\*)**

Il Senato,

in sede di esame dell'A.S. 2626-A (Norme per la tutela della tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese)

premessi che:

il provvedimento prevede all'articolo 11 disposizioni finalizzate a rafforzare le tutele del creditore della Pubblica amministrazione sancendosi la nullità della rinuncia agli interessi moratori intervenuta dopo la stipula del contratto. Viene prevista la delega al Governo ad adottare un decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo n. 231 del 2002, intese a:

- 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 un sistema di diffide e sanzioni nel caso di ritardato pagamento, mancato versamento degli interessi moratori e mancato risarcimento dei costi di recupero di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 231 del 2002;

- prevedere che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato possa procedere ad indagini ed intervenire in prima istanza con diffide e comminare sanzioni relativamente a comportamenti illeciti messi in atto da grandi aziende e da pubbliche amministrazioni;

- nonostante tra le finalità del disegno di legge vi sia dunque quella di migliorare il rapporto con la Pubblica amministrazione, il provvedimento non contempla la possibilità di compensare crediti e debiti fiscali e contributivi nei confronti della Pubblica amministrazione;

- il tema del ritardo con cui la Pubblica amministrazione provvede al pagamento dei corrispettivi inerenti all'esecuzione dei contratti pubblici suscita, ormai da anni, l'interesse (ma soprattutto l'allarme) degli imprenditori che operano nel mercato italiano. Le dimensioni del problema sono emerse con chiarezza nel corso della Relazione annuale del Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) relativa al 2009. Nella Relazione si afferma chiaramente che: «La questione 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»;

in effetti, i dati numerici divulgati dall'Autorità di Vigilanza restituiscono un'immagine preoccupante: i tempi di pagamento oscillano in un *range* compreso tra un minimo di 92 giorni ed un massimo di 664 giorni. L'entità dei ritardi mediamente accumulati è circa doppia rispetto a quanto si registra nel resto dell'Unione Europea: mediamente 128 giorni contro i 65 che si computano a livello europeo. La presunta esposizione debitoria della Pubblica amministrazione, calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni interpellate dall'Autorità di Vigilanza, ammonterebbe a circa 37 miliardi di euro (una somma pari al 2,4 per cento del PIL nazionale);

secondo uno studio realizzato nel maggio 2011 dall'Istituto per la competitività (I-Com) sui ritardi dei pagamenti della Pubblica amministrazione, i dati relativi al 2010 non mostrano segnali positivi. Nel 2010, in Italia, il ritardo dei pagamenti del settore pubblico era di 86 giorni, oltre il doppio di quello del settore privato, pari a 30 giorni. A fronte degli 86 giorni di ritardo registrati in Italia corrispondono 19 giorni nel Regno Unito, 65 giorni in Spagna, 21 giorni in Francia e 11 giorni in Germania, con una Media UE di 27 giorni;

l'AVCP ha sottolineato come la problematica sia particolarmente avvertita dalle piccole e medie imprese che, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, risentono in maniera grave della mancanza di liquidità;

in un simile contesto, connotato dal rischio sempre più concreto di una crisi diffusa della piccola e media impresa, l'impegno profuso dal Governo italiano per affrontare la problematica dei ritardati pagamenti si è riassunto, sino ad ora, solamente nell'adozione dell'articolo 9 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102. La norma in questione non prevede termini certi e perentori per l'effettuazione dei pagamenti, né offre risposte intese a risolvere una prassi, quella dei ritardati pagamenti, oramai strutturalmente radicata nella gestione delle commesse pubbliche;

a riguardo, deve considerarsi come altri governi europei, a fronte della gravità della tematica, abbiano invece già assunto iniziative volte ad attenuare - se non in alcuni casi a risolvere - le preoccupazioni degli operatori del settore. La Spagna, ad esempio, che risente del medesimo problema ha già emanato un provvedimento volto ad accelerare il pagamento dei crediti nei confronti della Pubblica amministrazione. Tale provvedimento, che entrerà a regime dal 2013, anticipando i contenuti della nuova direttiva in materia, stabilisce che la Pubblica amministrazione avrà trenta giorni per pagare le fatture delle imprese creditrici, senza possibilità di ammettere alcuna deroga;

in tale quadro si inserisce la nuova direttiva europea 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* L 4811 del 23 febbraio 2011, concernente il contrasto ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Allo stato attuale essa costituisce l'unico strumento per dare impulso alla necessaria ristrutturazione delle insoddisfacenti procedure di pagamento della Pubblica amministrazione,

impegna il Governo, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica:

a provvedere al recepimento e alla conseguente attuazione, entro brevi termini, della direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, al fine di dare applicazione agli indirizzi in essa contenuti in termini di effettività della tutela giurisdizionale del creditore, senza la quale i richiami alla tempestività dei pagamenti rischiano di rimanere affermazioni volatili;

a garantire nel recepimento e nella conseguente attuazione della direttiva procedure di recupero rapide ed efficaci per il creditore;

a prevedere una normativa sugli interessi di mora relativa ai ritardi dei pagamenti maggiormente adeguata alle esigenze delle imprese fornitrici ed al contempo porre in essere adeguati strumenti al fine di assicurare l'effettiva applicazione della normativa vigente;

a valutare l'opportunità di prevedere idonee forme di intervento della Cassa Depositi e Prestiti volte a garantire alle Pubbliche amministrazioni la liquidità necessaria a risolvere, in linea con le procedure comunitarie, le problematiche di cui in premessa, connesse al ritardato pagamento dei corrispettivi inerenti all'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi.

---

(\*) Accolto dal Governo