

PROPOSTA DI LEGGE

Dell' on. GARAGNANI

Norme per la lotta ai ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione e per la tutela del principio di equità e lealtà nel rapporto tra i cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Onorevoli colleghi,

in un Paese democratico il rispetto della legge va non solo garantito e tutelato, ma deve essere anche percepito come un valore imprescindibile e irrinunciabile.

Da questo assunto scaturisce la presente proposta di legge che intende offrire alla pubblica amministrazione, ai cittadini e alle imprese strumenti reali di tutela dei diritti di equità e giustizia nel trattamento dei rapporti fra Pubblica amministrazione e cittadini ed imprese.

Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato, il 16 febbraio 2011, un'importante Direttiva (2011/7/UE) relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Gli enti pubblici dovranno pagare le imprese entro 30 giorni (e solo in circostanze del tutto eccezionali 60). I pagamenti tra imprese private dovranno essere effettuati entro 60 giorni.

Le imprese avranno il diritto di esigere il pagamento degli interessi di mora e di ottenere altresì un importo fisso minimo di € 40 a titolo d'indennizzo dei costi di recupero del credito, ma potranno comunque esigere anche il rimborso di tutti i costi ragionevoli incorsi a tal fine.

Il tasso di legge applicabile agli interessi di mora viene aumentato e portato ad almeno 8 punti percentuali al di sopra di quello di riferimento della Banca centrale europea; non sarà consentito agli enti pubblici fissare tassi inferiori per gli interessi di mora.

Le disposizioni contenute nella direttiva sono da considerarsi come previsioni "minime" di favore per i creditori, con la conseguenza che gli Stati membri potranno, in sede di recepimento, adottarne (solo) di più favorevoli.

Gli Stati membri hanno due anni per recepirla nei propri ordinamenti, ma limitatamente alle disposizioni che rappresentano "modificazioni sostanziali" della precedente direttiva 2000/35/CE, altrimenti l'obbligo di recepimento deriva direttamente dalla direttiva del 2000.

Si legge, nei considerando, che "i ritardi di pagamento costituiscono una violazione contrattuale resa finanziariamente attraente per i debitori nella maggior parte degli Stati membri dai bassi livelli dei tassi degli interessi di mora applicati o dalla loro assenza e/o dalla lentezza delle procedure di recupero. È necessario un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi ..."

E ancora: "Di regola, le pubbliche amministrazioni godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese. Molte pubbliche amministrazioni possono inoltre ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto alle imprese. Allo stesso tempo, per raggiungere i loro obiettivi, le pubbliche amministrazioni dipendono meno delle imprese dall'instaurazione di relazioni commerciali stabili. Lunghi periodi di pagamento e ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni per merci e servizi determinano costi ingiustificati per le imprese".

Di conseguenza per le transazioni commerciali relative alla fornitura di merci o servizi da parte di imprese alle pubbliche amministrazioni è opportuno introdurre norme specifiche che prevedano, in particolare, periodi di pagamento di norma non superiori a trenta giorni di calendario, se non diversamente concordato espressamente nel contratto e purché ciò sia obiettivamente giustificato

alla luce della particolare natura o delle caratteristiche del contratto, e in ogni caso non superiori a sessanta giorni di calendario.

Per le pubbliche amministrazioni che svolgono attività economiche di natura industriale o commerciale offrendo merci o servizi sul mercato come impresa pubblica ... gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, a determinate condizioni, a prorogare il periodo legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni di calendario.

Gli Stati membri dovrebbero poter concedere agli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria una certa flessibilità nell'onorare i loro impegni. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, a determinate condizioni, a prorogare il periodo legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni di calendario".

La direttiva intende "proibire l'abuso della libertà contrattuale a danno del creditore ... qualsiasi clausola contrattuale o prassi che si discosti gravemente dalla corretta prassi commerciale e sia in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza dovrebbe essere considerata iniqua per il creditore. Le organizzazioni ufficialmente riconosciute come rappresentanti delle imprese e le organizzazioni che hanno un legittimo interesse a rappresentare le imprese dovrebbero poter agire dinanzi all'autorità giurisdizionale o agli organismi amministrativi nazionali al fine di evitare l'uso continuato di clausole contrattuali o prassi gravemente inique per il creditore.

Gli Stati membri dovrebbero favorire la diffusione di buone prassi, anche incoraggiando la pubblicazione di un elenco dei buoni pagatori.

Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare il ricorso alla mediazione o ad altri mezzi di risoluzione alternativa delle controversie. La direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, definisce già un quadro di riferimento per i sistemi di mediazione a livello dell'Unione, soprattutto per le controversie transfrontaliere, senza impedire la sua applicazione ai sistemi di mediazione interna.

La direttiva si applica a tutte le transazioni "commerciali", a prescindere dal fatto che siano effettuate tra imprese pubbliche o private ovvero tra imprese e amministrazioni pubbliche, dato che alle amministrazioni pubbliche fa capo un volume considerevole di pagamenti alle imprese.

Essa, pertanto, dovrebbe disciplinare anche tutte le transazioni commerciali tra gli appaltatori principali e i loro fornitori e subappaltatori".

La direttiva considera "impresa" (creditore), "ogni soggetto organizzato, diverso dalle pubbliche amministrazioni, che agisce nell'ambito di un'attività economica o professionale indipendente, anche quando tale attività è svolta da una sola persona".

Si applica dunque ai professionisti, ma non ai consumatori.

Di rilievo l'articolo 4, dedicato alle transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni:

"Gli Stati membri assicurano che, nelle transazioni commerciali in cui il debitore è la pubblica amministrazione, alla scadenza del periodo di cui al paragrafo 3, 4 o 6 [30/60 giorni, n.d.r.] il creditore abbia diritto agli interessi legali di mora senza che sia necessario un sollecito, qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) il creditore ha adempiuto agli obblighi contrattuali e di legge;
- b) il creditore non ha ricevuto nei termini l'importo dovuto e il ritardo è imputabile al debitore".

I crediti delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione ammontano (dati aggiornati al 2009) a circa 60 miliardi di euro.

A fronte di una media europea di 63 giorni, in Italia la media è di 186 giorni, con punte di 800 giorni, a livello regionale, nel settore della sanità.

I ritardi di pagamento sono all'origine di un fallimento su quattro e della perdita di 450.000 posti di lavoro all'anno.

Le piccole imprese sono le più vulnerabili, perché solo la puntualità dei pagamenti può permettere

loro di mantenere sufficienti disponibilità di cassa (considerate le resistenze delle banche a concedere crediti).

La presente legge fissa norme che intendono offrire possibili strumenti a favore delle imprese e dei creditori della pubblica amministrazione.

In particolare:

L'articolo 1 recante "Finalità", definisce l'ambito di operatività della legge e, in particolare, definisce la natura dei crediti vantati dai cittadini e dalle imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Inoltre sono evidenziate le definizioni delle diverse attività normate dalla presente legge.

L'articolo 2 istituisce il **Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione** e definisce le procedure da seguire per la regolamentazione delle modalità e i tempi di pagamento delle prestazioni, servizi e forniture svolti per la Pubblica Amministrazione.

In particolare si stabilisce la costituzione con DPCM di un Comitato bilaterale e paritetico composto da sei rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata di cui al D.Lgs 28 agosto 1997 n. 281 quale sede congiunta della Conferenza Stato Regioni e della Conferenza Stato Città ed autonomie locali, e cinque rappresentanti designati rispettivamente uno ciascuno dalle Organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative delle PMI dei settori dell'industria, dell'artigianato, del Commercio e servizi, dell' Agricoltura, nonché un rappresentante delle libere professioni.

L'articolo 3 recante "**Modalità di intervento per la riscossione dei debiti della pubblica amministrazione**" stabilisce le modalità di intervento per la tutela del credito maturato nei confronti della pubblica amministrazione.

L'articolo 4 recante "**Riscossione dei crediti anticipati dal Fondo di garanzia** definisce le procedure per il recupero delle somme anticipate dal **Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione**" mediante la riscossione coatta dei crediti certificati mediante l'intervento della società Equitalia SpA.

L'articolo 5 istituisce la figura del Garante dei pagamenti della Pubblica Amministrazione e attribuzione allo stesso dei relativi poteri.

Nel medesimo articolo è prevista la possibilità di istituire a livello regionale a cura del Presidente della Giunta Regionale e provinciale a cura del Prefetto la figura del Garante dei pagamenti della pubblica amministrazione rispettivamente con competenza regionale e provinciale.

L'articolo 6 reca la dichiarazione di pubblico interesse degli interventi e delle attività oggetto della presente legge.

L'articolo 7 reca norme finali per l'entrata in vigore della legge.

Norme per la lotta ai ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione e per la tutela del principio di equità e lealtà nel rapporto tra i cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Articolo 1 Finalità

1. La presente legge disciplina le modalità ed i tempi dei pagamenti riferiti ai lavori, servizi e forniture resi a favore della Pubblica Amministrazione da parte dei lavoratori autonomi, professionisti, imprese ed enti.
2. L'obbligazione assunta dalle amministrazioni pubbliche per la fornitura di beni e servizi può essere estinta anche per compensazione.
3. È ammesso l'accollo del debito della Pubblica Amministrazione relativo alle attività, prestazioni e forniture di cui al comma 1 precedente senza liberazione del debitore originario.

4. Le disposizioni contrattuali e le convenzioni che regolamentano i rapporti per lo svolgimento delle attività e per le prestazioni e forniture di cui al comma 1 non possono contenere disposizioni in contrasto con la presente legge.

5. La stazione appaltante è tenuta a rimborsare il costo delle fidejussioni che il fornitore o prestatore d'opera ha dovuto prestare per il periodo successivo alla data di scadenza del termine di pagamento delle prestazioni rese. Il rimborso va effettuato quando sia stato definitivamente accertato che il pagamento è stato effettuato oltre i termini indicati dalla presente legge.

6. Ai fini della presente legge si intendono:

a. per «concessione di servizi» si intende un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo;

b. per «contratti misti» si intendono i contratti pubblici aventi per oggetto: lavori e forniture; lavori e servizi; lavori, servizi e forniture; servizi e forniture;

c. per «appalto pubblico di forniture» si intende un contratto avente per oggetto la fornitura di prodotti e, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione;

d. per «appalto pubblico di servizi» si intende un contratto pubblico avente per oggetto prodotti e servizi quando il valore dei servizi supera quello dei prodotti oggetto dell'appalto;

e. per «concessione di servizi» si intende un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo;

f. per «prestazione di servizi» si intendono le attività rese alla pubblica amministrazione da professionisti, imprese ed enti in attuazione di convenzioni e/o contratti.

Articolo 2

Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione

1. E' istituito, presso Cassa depositi e prestiti o presso altro ente individuato con DPCM da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il «Fondo di garanzia per i debiti della Pubblica Amministrazione» che svolge le funzioni di:

a. amministrazione delle risorse versate dalle stazioni appaltanti per le finalità previste dalla presente legge;

b. anticipazione a favore dei lavoratori autonomi, professionisti, imprese ed enti delle somme dovute dalle stazioni appaltanti riferite ai lavori, servizi e forniture il cui pagamento sia stato dichiarato «debito certificato ed esigibile».

c. recupero, tramite Equitalia SpA, nei confronti delle stazioni appaltanti delle somme anticipate a favore dei creditori certificati.

2. Ad alimentare il «Fondo di garanzia per i crediti della Pubblica Amministrazione» concorrono:

a. le somme pervenute dalle stazioni appaltanti nella misura pari all'1% del valore del contratto da versarsi a cura della stazione appaltante all'atto della stipula del contratto;

b. gli interessi maturati e maturandi per le somme depositate;

c. le somme recuperate tramite Equitalia SpA, nei confronti delle stazioni appaltanti delle somme anticipate a favore dei creditori certificati;

d. ogni altra somma pervenuta al Fondo per la realizzazione delle finalità previste dalla presente legge,

3. I contratti di somministrazione, i servizi, le forniture, le prestazioni svolti a favore della pubblica amministrazione devono contenere espressamente, pena nullità, clausole che richiamano il recepimento della direttiva comunitaria direttiva 2011/7/UE nonché prevedere disposizioni per l'accantonamento e il versamento della somma pari all'1% del valore del contratto e/o della convenzione, al Fondo speciale di cui al comma 1 del presente articolo.

4. Per l'amministrazione dell'attività del Fondo è istituito il Comitato bilaterale e paritetico la cui regolamentazione è definita con DPCM da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge; il Comitato è composto da sei rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata di cui al D.Lgs 28 agosto 1997 n. 281 quale sede congiunta della Conferenza Stato Regioni e della Conferenza Stato Città ed autonomie locali, e cinque rappresentanti designati rispettivamente uno ciascuno dalle Organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative delle PMI dei settori dell'industria, dell'artigianato, del Commercio e servizi, dell' Agricoltura, nonché un rappresentante delle libere professioni.

5. All'attuazione del presente articolo si provvede senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 3

Modalità di intervento per la riscossione dei debiti della pubblica amministrazione

1. Il creditore della Pubblica Amministrazione che, decorso il termine di pagamento delle competenze spettanti per le prestazioni e le forniture resi senza che si siano riscontrati rilievi formali circa la regolare esecuzione, previa certificazione del credito rilasciata dall'ente debitore, può richiedere l'intervento del Fondo di garanzia dei crediti della pubblica amministrazione.

2. L'intervento consiste nella anticipazione a cura del Fondo di garanzia per i debiti della Pubblica Amministrazione delle risorse maturate a carico della stazione appaltante a totale copertura del debito contratto e non saldato.

3. La richiesta di accesso all'anticipazione dei crediti è esaminata dal Comitato di cui all'art. 2, comma 4, entro 30 giorni dalla presentazione e la relativa deliberazione di accoglimento o di non accoglimento va comunicata alla stazione appaltante al richiedente entro 5 giorni dalla sua assunzione producendo, in caso di accoglimento, gli effetti di titolo esecutivo per la riscossione.

Articolo 4

Riscossione dei debiti della pubblica amministrazione anticipati dal Fondo di garanzia

1. Per la riscossione dei crediti maturati e certificati nei confronti della Pubblica Amministrazione è incaricata la Società Equitalia SpA.

2. Per l'attuazione del dispositivo di cui al comma 1, l'art. 3, comma b), punto 2 della legge 2.12.2005 n. 248 di conversione del Decreto legge 30.09.2005 n. 203 recante "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" dopo le parole "*altre attività, strumentali a quelle dell'Agenzia delle entrate,*" aggiungere le parole "*comprese le attività di pubblico interesse*"

3. Le relative procedure di riscossione sono definite in analogia alle procedure vigenti per la riscossione a favore della Pubblica Amministrazione così come definite dalla normativa vigente in materia.

Articolo 5

Garante dei pagamenti della Pubblica Amministrazione

1. E' istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Garante dei pagamenti della Pubblica Amministrazione che svolge le funzioni di:

- a. monitorare l'attuazione della presente legge;
- b. analizzare i termini di pagamento della Pubblica Amministrazione;
- c. Segnalare alla Corte dei Conti e al Ministero degli Interni le anomalie riscontrate ai fini dei provvedimenti conseguenti;
- d. coordinare l'attività dei Garanti eventualmente istituiti a livello regionale e provinciale e operanti rispettivamente presso le singole Regioni e presso l'Ufficio del Governo a livello provinciale.

2. Il Garante dei pagamenti della Pubblica Amministrazione è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, tra i dirigenti di prima fascia del

Ministero dell'Interno, si avvale per il proprio funzionamento delle strutture del medesimo Ministero e svolge i compiti di cui al presente articolo senza compenso aggiuntivo rispetto all'incarico dirigenziale attribuito.

3. Presso le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e presso gli Uffici di Governo delle singole province possono essere istituiti rispettivamente con provvedimento del Presidente della giunta Regionale, delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, del Prefetto, l'ufficio del Garante dei pagamenti della Pubblica Amministrazione con competenze rispettivamente regionali e provinciali.

4. All'attuazione del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 6

Dichiarazione di pubblico interesse

1. Gli interventi e le attività normati dalla presente legge sono dichiarati di pubblica interesse.

Articolo 7

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

2. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.