

BES9 ✓



**Audizione del Prof. Giampaolo Galli, Direttore Generale
Confindustria, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e
del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle
transazioni commerciali**

Commissioni riunite Giustizia ed Attività produttive

Camera dei Deputati

3 marzo 2010

Considerazioni generali

Il problema dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali non è recente e riguarda sia i rapporti fra imprese che quelli fra PA e imprese stesse.

Quanto alle relazioni fra privati, in linea generale occorre evidenziare un certo miglioramento nei tempi di pagamento nel corso degli ultimi sette anni ed una riduzione della distanza di tempi di pagamento europei (vedi tabella allegata).

PAESI	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
GRECIA	45	49	46	54	54	56	59	62
ITALIA	53	55	58	58	60	62	64	62
PORTOGALLO	50	53	51	50	55	54	49	50
SPAGNA	120	79	109	110	77	82	74	79
AREA EURO	34	31	31	33	30	30	30	32

Media dei giorni di pagamento delle aziende Area Euro e Area mediterranea

Fonte: Bureau Van Dijk

D'altro canto, va comunque ricordata la situazione di criticità che caratterizza i pagamenti fra privati in alcuni settori.

Un esempio significativo al riguardo è quello dei lavori pubblici dove spesso i problemi dei ritardati pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni nei confronti delle imprese appaltatrici si ripercuote anche nei confronti dei subappaltatori e dei fornitori con posa in opera.

In questo settore, in particolare, la situazione delle piccole imprese è molto pesante. Esse sono penalizzate da un lato dalla stretta sul credito da parte

del sistema bancario e, dall'altro, dai ritardati pagamenti della PA e, quindi, a catena, dei general contractors e delle imprese appaltatrici in generale.

Sul piano giuridico, la definizione dei vari aspetti di un rapporto contrattuale fra privati, tra cui rientrano anche i termini di pagamento, viene rimessa dal nostro ordinamento alla autonomia negoziale delle parti.

L'ordinamento fissa tuttavia una serie di garanzie e, quindi, di limiti all'autonomia privata, volti a riequilibrare la relazione negoziale, nei casi in cui gli squilibri possano dare luogo ad abusi. Si tratta di ipotesi eccezionali, giustificate da una superiore esigenza di tutela del contraente debole a fronte di possibili abusi del potere contrattuale.

Partendo dal presupposto che un certo differenziale di potere negoziale è normalmente presente in tutte le relazioni economiche e, soprattutto, nei rapporti verticali, di cui tipicamente fanno parte i contratti di fornitura di beni e servizi, il problema sorge quando la disparità delle posizioni rischia di minare il corretto funzionamento del contratto. Ciò avviene quando l'impresa che detiene il potere contrattuale imponga condizioni abusive, tra le quali senza dubbio rientrano quelle che stabiliscono termini o dilazioni di pagamento esagerati a carico dell'impresa fornitrice.

In questi casi il nostro ordinamento già prevede presidi specifici azionabili dalla controparte debole come, ad esempio, le norme civilistiche in materia di clausole vessatorie, la legge antitrust con le sue previsioni sull'abuso di posizione dominante e alcune normative speciali che sanzionano l'abuso di dipendenza economica.

Si tratta di rimedi diversamente articolati, ma tutti rivolti ad assicurare un equilibrato svolgimento del rapporto negoziale ed una tutela del contraente debole e/o, a seconda delle circostanze, più ampiamente del mercato.

In particolare, la legge sulla subfornitura (n. 192/1998), adottata alla fine degli anni Novanta proprio per far fronte a situazioni di squilibrio patologico tra i contraenti, vieta l'abuso di dipendenza economica da parte di una o più imprese ai danni dell'impresa cliente o fornitrice (art. 9 della l. n. 192/1998 sulla subfornitura). Abuso che può anche consistere

nell'”imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie”, quali, come detto, potrebbero essere termini di pagamento eccessivamente dilatati.

Conseguenza del divieto è la nullità della pattuizione.

Peraltro, la legge prevede che, quando un comportamento di questo tipo rilevi da un punto di vista concorrenziale, l'impresa può adire l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. L'Autorità può essere altresì adita, ai sensi della legge antitrust (art. 3, l. n. 287/1990) nei casi in cui l'impresa cliente detenga una posizione dominante (c.d. *buying power*).

Questi rimedi, tuttavia, applicabili agli abusi del potere contrattuale nell'ambito di rapporti tra privati, non lo sono nel caso in cui la relazione contrattuale intercorra con la Pubblica Amministrazione, quando questa non agisca come impresa.

Per tali motivi, appare allora ragionevole sostenere il principio che, se i rapporti commerciali fra privati – pur nel quadro delle fisiologiche differenze di potere negoziale – rientrano nelle normali dinamiche di mercato in cui i differenti interessi trovano comunque una composizione negli impegni negoziali liberamente assunti nonché nelle forme di tutela per il creditore, un diverso contesto giuridico ed economico determina i rapporti fra PA ed imprese.

Inoltre, nei rapporti tra privati le imprese sono “obbligate” dal mercato a limitare l'eventuale volontà a dilazionare oltre limiti ragionevoli i termini dei pagamenti: tali limiti sono rappresentati dal rischio di perdita di credibilità e quindi di credito finanziario. Essere buoni pagatori poi può anche essere un elemento di vantaggio competitivo. Questi meccanismi sono assai meno o per nulla presenti nei comportamenti delle PA: in questo caso il rischio di fallimento non si pone, né sono presenti operatori in concorrenza tra loro.

Tali argomentazioni possono, pertanto, supportare la scelta di un intervento normativo differenziato che, nel caso specifico dei rapporti commerciali fra PA e imprese, sia volto a riequilibrare le posizioni delle parti e ad assicurare adeguate garanzie al contraente più debole nel suo rapporto con la PA.

Attraverso un simile intervento si realizzerebbe un bilanciamento tra le tutele già riconosciute nei rapporti tra privati e quelle, da introdurre, nei rapporti tra privati e PA, diversamente articolato proprio in funzione della natura e dei rimedi già applicabili alla controparte.

Oltre alle considerazioni di natura giuridica evidenziate, va poi considerata anche la funzione di propulsione al sistema economico che la stessa PA, tenuto conto dei suoi volumi di acquisto, è in grado di assicurare, funzione che, se non realizzata correttamente, rischia di generare distorsioni ed addirittura penalizzazioni nel sistema economico.

In quest'ottica basti pensare che, nel 2008, l'intera PA ha impegnato risorse per 128,4 MLD €, pari all'8,16% del PIL, per l'acquisto di beni e servizi.

Appare evidente che, a fronte di tali volumi, in caso di ritardati o mancati pagamenti della PA, si rischia di alterare gli stessi assetti dei mercati interessati con il rischio di estromissione dei soggetti imprenditoriali finanziariamente più deboli ovvero con una struttura dei costi ad alta intensità di lavoro.

A sostegno dell'esigenza di un trattamento normativo specifico riguardante il caso dei rapporti commerciali fra imprese e PA, sembra infine opportuno evidenziare che specifiche norme di legge, soprattutto in questi ultimi anni, hanno compresso illegittimamente basilari diritti ai creditori della PA stessa.

Ci si riferisce, da ultimo, all'articolo 2, comma 89, della Legge finanziaria per l'anno 2010 che ha stabilito per tutto il 2010 il "blocco" delle azioni esecutive da parte delle imprese creditrici nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere operanti nelle Regioni firmatarie dei piani di rientro dal disavanzo sanitario.

Opportunamente il Governo, con la conversione in legge del decreto "milleproroghe", ha modificato tale disposizione, riducendo da 12 a 2 i mesi del blocco.

Si tratta, in ogni caso, di una fattispecie giuridica che non sarebbe ipotizzabile nei rapporti fra privati.

La situazione dei pagamenti da parte della PA

I rapporti commerciali fra imprese e PA sono, nel nostro Paese, contraddistinti da ritardi nei pagamenti. Il confronto con i principali Paesi europei è, al riguardo, significativo: il tempo medio di pagamento da parte della PA in Italia è di 130 giorni a fronte di 53 di Francia, Germania e UK.

In questi ultimi anni, la situazione è diventata ancor più critica anche per la maggior complessità dell'assetto istituzionale a seguito del processo di decentramento amministrativo e non accompagnato da un analogo percorso di federalismo fiscale.

La funzione di prelievo delle risorse fiscali continua, infatti, ad essere sostanzialmente centralizzata mentre la spesa pubblica si è spostata in modo significativo verso Regioni ed Enti locali. I ritardi connessi ai processi organizzativi ed amministrativi riguardanti il trasferimento delle risorse dal livello centrale a quello territoriale contribuiscono anch'essi ad acuire il fenomeno dei ritardati pagamenti.

Analizzando più in dettaglio la problematica, si può agevolmente rilevare che il fenomeno dei ritardati pagamenti non riguarda solo alcune aree geografiche ovvero determinati settori merceologici, ma sembra aver raggiunto, ormai, una connotazione generalizzata ed allarmante.

L'esposizione complessiva delle imprese creditrici verso la PA non è nota. E' possibile soltanto effettuare delle stime.

Confindustria ha condotto uno studio sul settore sanitario – uno dei più colpiti e dimensionalmente significativi – dal quale emergono dati estremamente preoccupanti. Dallo studio risulta che, al 31 dicembre 2007, i debiti degli enti sanitari verso le imprese fornitrici di beni e servizi ha superato i 40 miliardi di euro: oltre 12 miliardi al Nord; più di 14 rispettivamente al Centro e nel Mezzogiorno.

Va, inoltre, evidenziato che, nel 2007, lo stock dei debiti verso le imprese fornitrici è notevolmente aumentato (+68,9%) rispetto al 2003 per effetto del costante deterioramento della situazione di cassa degli enti sanitari. E' ragionevole ipotizzare che negli ultimi due anni la situazione si sia ulteriormente aggravata.

Stock dei debiti degli enti sanitari per aree geografiche (milioni di euro)

AREE GEOGRAFICHE	2003	2004	2005	2006	2007
NORD	8.300	9.138	9.976	11.665	12.269
CENTRO	6.692	8.460	11.978	13.280	14.215
SUD	9.065	9.109	9.154	12.852	14.143
ITALIA	24.057	26.707	31.108	37.796	40.626

Fonte: Prof. Nicola Quirino "Il fabbisogno ed il finanziamento della sanità. Anni 2000-2008", ricerca realizzata per conto di Confindustria

Anche riguardo i tempi di pagamento non è agevole individuare dati certi.

Sempre con riferimento alla sanità, alcune rilevazioni categoriali (fonte: Assobiomedica, Farindustria, Fise) evidenziano tempi medi di pagamento che vanno dai 90 gg del Friuli Venezia Giulia e del Trentino ai 352 del Lazio, ai 619 del Molise, ai 641 della Campania.

E' chiaro che tali tempi di pagamento impongono alle imprese un aggravio di oneri, connessi all'esposizione verso il sistema bancario, con particolare riferimento alle imprese di minor dimensione ed a quelle a maggior intensità di lavoro.

Per quanto riguarda invece gli appalti di lavori, un'indagine condotta dall'ANCE presso le proprie imprese associate evidenzia alcune preoccupanti tendenze al rallentamento dei pagamenti. Le cause, così come sono percepite dagli operatori, riguardano il trasferimento dei fondi dalle amministrazioni centrali alle stazioni appaltanti (55,7%) e gli effetti del Patto di Stabilità interno per Regioni ed Enti Locali (46,3%).

Sul piano più operativo, i motivi dei ritardi sono individuati nei lunghi tempi impiegati dalle stazioni appaltanti nell'emissione dei certificati di pagamento (46,3%) e dei mandati di pagamento (29,6%), ma più in generale per lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne all'ente appaltante (32,5%).

Sul piano dei tempi, il 51,3% delle imprese intervistate segnala un tempo medio necessario per incassare i pagamenti superiore ai due mesi successivi alla scadenza dei termini contrattuali; il 27,6% evidenzia tempi medi di ritardo fra 2 e 4 mesi, il 14,3% tra 4 e 6 mesi e il 9,4% oltre i 6 mesi.

Il fenomeno risulta sensibilmente differenziato sul piano territoriale. I ritardi oltre i due mesi sono segnalati dal 36,4% delle imprese del Nord-Est, ma salgono al 61,5% nel Nord Ovest e al 63,3% nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le punte del fenomeno dei ritardi di pagamento, il 55% delle imprese intervistate ha contezza di ritardi che sono andati oltre l'anno e ben il 62% segnala che il fenomeno è sensibilmente peggiorato negli ultimi tre anni.

Il fenomeno dei ritardati pagamenti, in particolare da parte della PA, pesa in misura notevole anche sulle imprese dei servizi innovativi e tecnologici, dove i costi del personale, che hanno un'incidenza molto elevata sul costo di produzione, non ammettono "ritardi" e dove la liquidità è una componente fondamentale per la tipologia di business, per l'articolazione della filiera produttiva e per la necessità di continui investimenti funzionali alla competitività del settore.

La durata media dei tempi di pagamento della PA per il settore è di 233 gg ed è in continua crescita (+5% nel 2007 e + 10% nel 2008). Questo è il dato che emerge dall'analisi della durata media dei crediti commerciali condotta su un ampio campione di circa 27mila imprese, della banca dati AIDA Bureau Van Dijk sui bilanci delle imprese italiane depositati presso le Camere di Commercio.

Per quanto riguarda l'ammontare complessivo dei crediti del settore verso la PA il dato che risulta da detta analisi è di 4,9 MLD € anch'esso in crescita (+18% nel 2007 e +7% nel 2008).

In conclusione, dal quadro evidenziato emerge con tutta evidenza che il fenomeno dei ritardati pagamenti da parte della PA rappresenta uno dei problemi più rilevanti in numerosi settori del sistema imprenditoriale incidendo negativamente sulla gestione finanziaria delle imprese, accrescendo la mancanza di liquidità delle stesse, fino ai casi più gravi in cui l'azienda rischia il fallimento.

Sono evidenti, al riguardo, i rischi di riduzione dei livelli occupazionali.

I recenti provvedimenti del Governo e del Parlamento

Al tema dei ritardati pagamenti, Governo e Parlamento hanno riservato un'importante attenzione nel corso degli ultimi mesi.

Le misure introdotte per contrastare il fenomeno riguardano:

1. le modalità per favorire l'intervento delle imprese di assicurazione e della SACE nella prestazione di garanzie finalizzate ad agevolare lo smobilizzo, attraverso il sistema bancario, dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche (articolo 9, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2). Sulla base di tale provvedimento sono state previste convenzioni fra la SACE e gli Istituti di Credito. Ad oggi solo pochi accordi per lo smobilizzo dei crediti vantati dalle aziende sono stati conclusi e quindi è difficile valutare gli effetti della misura;
2. la certificazione dei crediti in termini di loro certezza, liquidità ed esigibilità, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari (articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, limitatamente al 2009; proroga, per il 2010, prevista dal decreto-legge 30 dicembre 2009, n.

194, c.d. “Milleproroghe”). Le norme riguardano solo i crediti vantati verso Regioni ed enti locali escludendo il settore della sanità. Non si hanno ancora evidenze significative circa il funzionamento della misura;

3. le norme sulla tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni (articolo 9 decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102). Si tratta di una misura che – utilizzando le risorse che si sono rese disponibili nell’ambito dell’assestamento del bilancio dello Stato – è finalizzata a garantire un miglioramento della situazione dei ritardati pagamenti in favore di imprese private, limitatamente alle Amministrazioni centrali (esclude quindi le Amministrazioni regionali e locali ed il settore della sanità).

Oltre tali misure sarebbe poi opportuno adottare al più presto la proposta – attualmente oggetto di valutazione in sede istituzionale – che mira a tener conto degli effetti dei ritardati pagamenti della PA nell’ambito della disciplina sull’obbligo di regolarità contributiva il cui rispetto è vincolante per la partecipazione a gare di appalto nonché per la fruizione di benefici economici e contributivi (DURC).

Attualmente la normativa sul “DURC” tiene conto, ai fini della regolarità, anche delle possibili compensazioni con le partite a credito, con riferimento ai soli crediti fiscali e contributivi, per i quali vi sia adeguata documentazione.

Detta proposta prevede l’estensione della compensazione anche ai crediti “certificati” nei confronti della PA.

Tali provvedimenti – pur evidenziando l’impegno con il quale Governo e Parlamento hanno cercato di intervenire sul problema, soprattutto nella fase di crisi economica in corso – non sembrano però aver risolto in misura sostanziale il delicato problema dei ritardati pagamenti.

In questo quadro, valutiamo positivamente l’azione delle Istituzioni comunitarie.

La revisione della direttiva *late payments*

Il fenomeno dei ritardati pagamenti è stato affrontato in sede comunitaria con la direttiva 2000/35/CEE.

La direttiva, che nasce dal meritorio intento della Commissione d'intervenire per contrastare tali distorsioni nel sistema economico, si è però rivelata finora poco efficace.

La direttiva del 2000 (recepita in Italia con il decreto legislativo 231/2002), pur indicando in 30 gg il termine di riferimento per i pagamenti nelle transazioni commerciali, non impedisce in sé il ritardo del pagamento ma ne regola le conseguenze, prevedendo un adeguato tasso di mora in caso di ritardo. La norma stabilisce, infatti, che detto termine di 30 gg possa essere allungato a seguito di diverse pattuizioni negoziate liberamente dalle parti in sede contrattuale, spostando così di fatto il termine dal quale applicare gli interessi di mora.

La proposta di revisione della direttiva prevede alcune innovazioni importanti.

In particolare, pur confermando la derogabilità per via contrattuale del termine di pagamento di "riferimento" di 30 giorni sia nei casi dei rapporti fra privati che in quelli in cui è presente la PA, stabilisce un irrigidimento del sistema sanzionatorio nel caso di ritardi di pagamento da parte della PA stessa.

In tale caso, agli interessi di mora indicati nel tasso BCE maggiorato di 7 punti, si aggiungerebbe una penale forfetaria pari al 5% del valore dell'intero contratto.

La proposta di revisione della direttiva, quindi, interviene confermando il principio della differenza di disciplina fra i rapporti commerciali fra imprese e quelli in cui interviene anche la PA.

Nel primo caso, la proposta di revisione, in uno spirito comunque di rafforzamento circa l'efficacia dell'azione di contrasto al fenomeno dei ritardati pagamenti, conferma il principio dell'autonomia negoziale delle parti.

Tale impostazione è condivisibile.

Più complicata la questione dei rapporti fra imprese e PA. Il problema nasce dal fatto che spesso la PA si trova nelle condizioni di poter imporre alle imprese di accettare la “deroga” ai 30 gg e, conseguentemente, la sostanziale “non applicazione” del meccanismo sanzionatorio centrato sugli interessi di mora.

Nel caso di bandi di gara, la decisione sui tempi di pagamento è addirittura unilaterale.

Su tale questione, significativa appare la recente sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 469 del 2 febbraio 2010 che consolida e rafforza un orientamento giurisprudenziale più restrittivo con riferimento alla PA quale parte contraente nei rapporti commerciali con le imprese.

Tale sentenza stabilisce la nullità delle clausole previste dai bandi di gara che, in materia di modalità e tempi di pagamento, derogano alle disposizioni previste dalla direttiva comunitaria *late payments*, considerate in questi casi norme imperative.

Ciò in quanto il Consiglio di Stato considera la fattispecie dei bandi di gara o dei capitolati accettati tacitamente con la presentazione di un’offerta in gara pubblica di appalto non una vera e propria contrattazione realizzata sulla libera negoziazione dei contenuti, bensì l’esercizio di una potestà autoritativa da parte dell’Amministrazione appaltante.

La deroga unilateralmente posta con il bando finirebbe per introdurre un ingiustificato vantaggio per l’Amministrazione appaltante, violando l’obiettivo del riequilibrio delle diverse posizioni di forza che invece la direttiva comunitaria intende rafforzare.

In tal senso, la sentenza del Consiglio di Stato introduce un elemento di novità che potrà consentire migliori relazioni contrattuali per le imprese operanti con la PA.

Come evidenziato, sulle problematiche riguardanti i rapporti con la PA, la proposta di revisione della direttiva parte dall’obiettivo di rafforzare la capacità di contrasto al fenomeno dei ritardati pagamenti intervenendo

soprattutto mediante un inasprimento del sistema sanzionatorio (penale del 5%, oltre al tasso di mora).

In tal senso, la proposta di revisione non può che essere accolta con interesse e favore. Se ne condividono l'impostazione generale e la finalità perseguita.

Ai fini di una maggior efficacia, si ravvisa tuttavia l'opportunità di accompagnare tale proposta con un rafforzamento di altri aspetti dell'impianto normativo.

Il nodo centrale è che il rafforzamento del sistema sanzionatorio rischia di risultare inefficace se non ci sono certezze sui termini di pagamento della PA: il termine di pagamento di 30 gg – previsto dalla direttiva 2000/35 come termine di “riferimento” – anche nella proposta di revisione della direttiva rimane infatti derogabile per via negoziale.

Per tali ragioni sarebbe necessario modificare la proposta di revisione della direttiva prevedendo, nei soli casi di rapporti commerciali fra imprese e PA, l'inderogabilità del termine di pagamento.

Vi sono poi altri aspetti della proposta di revisione della direttiva che è opportuno evidenziare:

- nel dibattito è emersa più volte, sia in sede comunitaria che nazionale, la possibilità di differenziare fra diritti delle pmi e delle altre imprese, prevedendo condizioni di miglior favore per le pmi. Al riguardo, si concorda sul fatto che il fenomeno dei ritardati pagamenti abbia effetti più dirompenti sulle pmi ma si ritiene comunque necessario far sì che la proposta di revisione della direttiva porti miglioramenti in modo uniforme a tutte le imprese;
- nel dibattito in sede parlamentare è in discussione la proposta di innovare il concetto di *public authorities*, estendendolo oltre il “perimetro” della PA in senso stretto. Al riguardo, tale estensione potrebbe essere valutata anche a livello comunitario ma, tenendo conto delle diverse fattispecie che tale problematica assume nei

diversi Stati, appare comunque necessario che siano gli Stati membri a definire il significato del termine *public authorities* in sede di recepimento;

- un altro aspetto riguarda il concetto di “*ritardo non imputabile al debitore*” o “*debitore non...responsabile del ritardo*” (art.3.1.b; art. 4.3; art. 5.1.b), quale fattore che esclude l’applicazione delle disposizioni relative all’applicazione degli interessi di mora. Al riguardo sarebbe opportuno chiarire che, nell’ambito di tale concetto, non rientra la carenza di liquidità o mancati finanziamenti al debitore da parte degli organi regionali o statali;
- nei mesi scorsi, sono state ventilate alcune proposte volte a far slittare di un congruo periodo di tempo, rispetto a quello indicato nella direttiva, l’entrata in vigore delle disposizioni relative alle transazioni commerciali PA/imprese con riferimento ad alcune specifiche “categorie di pagamento” (la proposta è di definire una lista chiusa, eventualmente settoriale, individuata dagli Stati membri ed approvata in sede comunitaria).
Tale proposta non è condivisibile.
Infatti, la direttiva deve entrare in vigore al più presto soprattutto per avere un impatto positivo soprattutto in quelle aree della PA che sono più esposte al problema dei ritardati pagamenti e per le quali non sarebbe giustificabile uno slittamento dei tempi di entrata in vigore;
- si propone di valutare l’introduzione di meccanismi che assicurino una più celere ed efficace tutela giudiziale per il recupero dei crediti, senza rendere eccessivamente onerosa la dimostrazione dei diritti da parte delle imprese creditrici. Ad esempio, invertendo l’onere della prova circa la regolarità della fornitura, decorso un certo termine dalla stessa, con la previsione di un obbligo di verifica e tempestiva contestazione in capo alla PA. Si eviterebbero, così, delle contestazioni meramente strumentali da parte di quest’ultima;
- la proposta di direttiva prevede l’eliminazione della previsione che, in caso di incertezza sulla data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento, stabilisce il decorso del termine a partire dalla data di ricevimento delle merci o dalla data della

prestazione del servizio. Tale previsione, contenuta nella direttiva 2000/35 attualmente in vigore, é invece utile e contribuisce a rendere il credito più sicuro ed esigibile in quanto la consegna della merce o la prestazione del servizio sono date facilmente identificabili. Si sottolinea quindi l'opportunità di non eliminare la suddetta previsione.

Considerazioni conclusive

Una riflessione conclusiva riguarda l'opportunità di affrontare anche in sede nazionale tale delicata questione, in parallelo al negoziato comunitario sulla revisione della direttiva *late payments*.

Nell'ambito del dibattito in corso sul fenomeno dei ritardati pagamenti, in particolare della PA, emerge infatti che buona parte delle disfunzioni attuali sono connesse a specifiche regole organizzative e procedurali derivanti dalla normativa nazionale.

Esempi riguardano le procedure amministrative complesse ed inefficienti; la carente informatizzazione dei meccanismi di fatturazione, controllo ed autorizzazione della spesa; la lentezza delle procedure di recupero del credito.

Inoltre, una seria riflessione andrebbe dedicata a due fenomeni rilevanti, riguardanti le norme contabili statali e locali.

Il primo riguarda la cd. "perenzione amministrativa", cioè il meccanismo di cancellazione dei residui passivi dopo tre anni di permanenza in bilancio delle somme impegnate. Tale fenomeno ha inciso negativamente nei pagamenti ai privati per appalti (in particolare quelli che prevedono prestazioni programmate su più anni) in quanto la perenzione non cancella il diritto del beneficiario, ma innesca una procedura lunga e incerta sulla re-inscrizione in bilancio delle somme perenti.

Il secondo riguarda i vincoli sulla possibilità di spesa degli Enti locali previsti dal Patto di stabilità interno. Anche tali vincoli hanno contribuito alla dilazione dei termini di pagamento ai privati.

Secondo dati ANCI, i Comuni avrebbero accumulato circa 16 miliardi di euro di debiti nei confronti delle imprese, buona parte dei quali sono bloccati proprio per i vincoli del Patto.

Sarebbe opportuno che anche a queste problematiche fosse dedicata la necessaria attenzione individuando soluzioni correttive e di semplificazione, anche di tipo legislativo.