

ANNO XVI - Bari, aprile 2013

ISBN 1825-6112

# sud in eeuropa

DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE POLITICHE  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI BARI ALDO MORO

www.sudineuropa.net  
info@sudineuropa.net



# EUROPA

## più unita e democratica contro la crisi

L'editoriale di **GIANNI PITTELLA\***

\* Vicepresidente vicario del Parlamento europeo

Nel 2010 abbiamo “celebrato” un anno dall’approvazione del Trattato di Lisbona. E già dal momento della ratifica era chiaro che la vera sfida sarebbe stata quella di verificare nella pratica che i singoli governi accettassero pienamente, e non solo a parole, la parziale cessione di sovranità a favore dell’autonomia europea che il Trattato prevede, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

L’obiettivo politico principale che le forze progressiste avevano posto nel nuovo Trattato era quello di colmare un *deficit* di rappresentanza che aveva reso la burocrazia dell’UE sempre più distante e addirittura ostile nella percezione comune dei suoi cittadini, con pericolose ricadute sulla tenuta democratica complessiva dell’intero continente. Il pericolo maggiore per il processo di integrazione europea era individuabile proprio nella diffidenza verso le istituzioni di Bruxelles,

alimentata e cavalcata in questi anni da schieramenti populistici e xenofobi, fautori della supremazia della nazione su ogni organismo sovranazionale e addirittura della reclusione rassicurante delle aspirazioni delle comunità locali nelle cosiddette “piccole patrie”, celebrate nel nostalgico e mitico ricordo di un presunto, idilliaco e antistorico passato.

Oggi questo pericoloso processo di disgregazione dell’Unione europea si è ripresentato sotto nuove forme sull’onda dello tsunami che ha investito l’economia e i mercati finanziari pubblici e privati, a partire dalla crisi dei *sub-prime* statunitensi nel 2008 che ne ha costituito l’innesco.

Il ripiegamento su logiche strettamente nazionali, che hanno pesato quando bisognava prendere decisioni importanti e rapide in favore di Paesi in difficoltà come Grecia ed Irlanda, è un comportamento che non



Presidenza del Consiglio  
Regione Puglia



Provincia di Bari



Comune di Bari





## editoriale



**EUROPA** più unita e democratica  
contro la crisi

GIANNI PITTELLA

1

## approfondimenti



Gli elementi di novità per le **Regioni**  
nella **Legge n. 234 del 2012**

COSTANZA GAETA

3



I **valori** dell'Unione europea e  
la **situazione** dell'UNGHERIA

IVAN INGRAVALLO

5



Intervista al **commissario europeo**  
responsabile del mercato interno e i servizi  
**Michel Barnier**

GIUSEPPE DIMICCOLI

7



Il Piano di azione europeo per il  
**commercio al dettaglio**

VALERIA DI COMITE

9



**TRANSAZIONI COMMERCIALI:**  
**pagamenti in 30 giorni**

ANGELA MARIA ROMITO

11



**OBIETTIVO LAVORO**

Il quadro attuale e le prospettive europee per  
l'**occupazione** e lo **sviluppo sociale** nel 2013

MICAELA FALCONE

13



Il piano dell'Unione europea  
in materia di **sicurezza informatica**

GIUSEPPE MORGESE

15



Motivi di rifiuto dell'esecuzione  
del **mandato di arresto europeo** e  
primato del diritto dell'UE

EGERIA NALIN

19



Le nuove preferenze  
generalizzate europee per i  
**Paesi in Via di Sviluppo**

MONICA DEL VECCHIO

22

## europe direct

**"Una garanzia per i giovani"**  
per entrare nel mondo del lavoro

M. IRENE PAOLINO

25

## norme di interesse generale

27

## bandi di gara

30

## Sulla scena europea

31

paga. È una pura illusione pensare che qualsiasi Stato membro dell'Unione europea, a partire dai più grandi, possa far valere i propri interessi nazionali al di fuori di uno sforzo congiunto europeo. La realtà internazionale è talmente mutata che non si vede come alcuno dei nostri Paesi possa recuperare un suo ruolo autonomo e distinto per reagire solo con le sue forze alle sfide della globalizzazione. Per troppo tempo a molti è apparso come un lusso ed una perdita di tempo dibattere sulle questioni degli assetti istituzionali invece di concentrarsi sulle politiche e sulle decisioni da prendere rispetto a nodi come la crisi economica o le problematiche ambientali. Questo perché a molti sfuggiva che le insufficienze delle nostre istituzioni hanno da sempre limitato gravemente la capacità dell'Europa di agire unita e di far sentire tutto il suo peso sulla scena mondiale. E proprio la crisi economica ha evidenziato carenze importanti nell'impianto istituzionale europeo: non è un caso che adesso si debba correre ai ripari, modificando alcuni articoli del Trattato, per potenziare l'Europa dotandola di un meccanismo permanente anticrisi da utilizzare per aiutare i Paesi con finanze pubbliche disastrose.

In questo contesto, e anche grazie al Trattato di Lisbona, il Parlamento ha visto accresciuto il proprio ruolo e intende esercitarlo fino in fondo.

Il Parlamento Europeo finora non ha celato il proprio malcontento per l'impostazione che i governi stanno dando alle politiche di uscita dalla crisi. Si tratta, infatti, di una visione distorta, centrata unicamente sull'austerità di bilancio e sull'introduzione di nuove sanzioni per i Paesi che gestiscono male i propri conti, ma priva di qualsiasi molla capace di rilanciare l'occupazione e gli investimenti e dare ossigeno alle imprese. Nei principali Paesi europei in nome del consolidamento delle finanze pubbliche si sta producendo un'enorme esclusione sociale e gli ultimi Vertici europei sono stati tutti caratterizzati per un'attenzione primaria dei governi a lanciare "segnali positivi ai mercati", senza preoccuparsi di offrire altrettanti "segnali positivi" ai cittadini. Cittadini e contribuenti che più di tutti, dall'origine della crisi ad oggi, si sono fatti carico del costo dello sconvolgimento dei mercati, non soltanto tramite contributi diretti, ma anche in termini di disoccupazione crescente, redditi sempre più bassi, accesso ridotto ai servizi sociali e aumento delle disparità. Il Parlamento europeo ha l'importante compito di favorire un cambiamento di rotta in queste scelte e indicare un percorso di ripresa che sia condiviso e compreso dai cittadini, evitando che la "cura" non sia così dura da uccidere il "malato". Si abbia l'ambizione ed il coraggio di guardare alla ripresa puntando su strumenti in grado di garantire crescita.

L'Europa deve tornare a crescere nel suo complesso come non accade da due decenni ormai, per assicurare ai suoi cittadini il lavoro e con esso la tenuta del suo modello sociale e di welfare. Per fare questo ha bisogno di istituzioni comuni autorevoli e democratiche, dotate di poteri decisionali e budget adeguati per realizzare le politiche di stimolo al progresso economico e sociale.

In queste ore è in atto l'ennesimo braccio di ferro tra Parlamento e Consiglio europeo, questa volta sulle prospettive finanziarie. I governi dei ben noti Paesi si battono per ottenere riduzioni delle loro contribuzioni al budget, quando l'Europarlamento spinge al contrario per soddisfare la necessità di avere nuovi fondi da mettere a disposizione della realizzazione della *strategia 2020* e del conseguimento dei suoi indispensabili obiettivi.

La posta in gioco è molto alta. Su questi scogli rischia di naufragare definitivamente il sogno europeo della piena integrazione tra Paesi che si sono sempre combattuti tra loro, economicamente e con le armi. Probabilmente le difficoltà attuali e i diversi interessi "vitali" sarebbero stati regolati, in un tempo non troppo remoto, con nuovi conflitti armati. L'esclusione di vasti strati della popolazione, come le donne ed i giovani, dai meccanismi di redistribuzione del reddito, primo fra tutti il lavoro, sta alimentando la fiamma sotto una pentola a pressione pronta a esplodere sotto le istituzioni democratiche uscite dagli equilibri conseguenti al secondo conflitto mondiale e poi alla fine della guerra fredda.

Si fa quindi sempre più impellente e necessaria l'esigenza di arrivare alle prossime elezioni europee mettendo al centro del dibattito la proposta del gruppo socialista di aprire la prossima legislatura con un'Assemblea Costituente che coinvolga tutti i cittadini europei nel porre le fondamenta giuridiche della costruzione degli Stati Uniti d'Europa.

# TRANSAZIONI COMMERCIALI: pagamenti in 30 giorni

di ANGELA MARIA ROMITO

Per rilanciare l'Europa e fronteggiare la attuale crisi economica l'Unione ha messo a punto una serie di azioni tutte volte a attirare investimenti e nuove imprese: un nodo strategico è che il pagamento per i servizi offerti dalle imprese sia tempestivo. È, infatti, prassi nel mercato interno che la maggior parte delle merci e dei servizi sia fornita da operatori economici ad imprese private e ad amministrazioni pubbliche secondo un sistema di pagamenti differiti, in cui il fornitore non riscuote il corrispettivo contestualmente al proprio adempimento, ma concede al cliente un periodo di tempo per pagare la fattura, secondo quanto concordato tra le parti, precisato sulla fattura del fornitore o stabilito dalla legge. Nella realtà poi, molti pagamenti sono effettuati anche oltre detto termine, con la conseguenza che l'accumularsi di tali ritardi influisce negativamente sulla liquidità delle imprese, e ne compromette la competitività e redditività. Il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa ancor più difficile.

Per cercare di aumentare la liquidità del sistema produttivo, agevolando gli operatori economici che forniscono merci e servizi, l'UE era intervenuta già con la direttiva 2000/35/UE (del 29 giugno 2000 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, pubblicata in GUCE L 200, dell'8 agosto 2000, p. 35, e recepita dall'Italia con d.lgs. n. 231/2002), ma la norma nella pratica è stata pressoché inapplicata perché priva di idonei strumenti coercitivi.

Con la direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (pubblicata in GUUE L 48, del 23 febbraio 2011, p. 1), l'Unione ha apportato modifiche sostanziali alla legge europea previgente al fine di migliorarla e rendere più stringente la sua ap-

plicazione. In generale il provvedimento, indirizzato agli Stati, è destinato ad incidere nei rapporti tra imprese (inteso in una accezione molto ampia, dunque inclusi anche i professionisti) e nelle transazioni commerciali tra imprese e Pubbliche Amministrazioni; oggetto di regolamentazione sono i pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo, esclusi i debiti inseriti nelle procedure concorsuali nonché i pagamenti effettuati a titolo di risarcimento danni.

In estrema sintesi, secondo quanto predisposto da Bruxelles per le transazioni commerciali tra imprese il pagamento deve avvenire entro 30

giorni dal ricevimento della merce o dall'emissione della fattura (o di una richiesta equivalente di pagamento), salva la possibilità di concordare un termine più ampio che comunque non deve superare i 60 giorni (art. 3); per le transazioni commerciali tra imprese e P.A. il termine è di 30 giorni (art. 4). In casi eccezionali, ed esclusivamente limitati al settore della sanità, alle imprese pubbliche o nei casi in cui ciò sia giustificato dalla natura del contratto o da talune sue caratteristiche (ad esempio quando si applichino procedure di appalto specifiche come il dialogo competitivo), l'Amministrazione statale può ritardare il pagamento al massimo a 60 giorni (art. 4.4). A tutela del creditore che abbia puntualmente adempiuto la propria obbligazione, è previsto che in caso di ritardo nell'adempimento pecuniario da parte del debitore, senza che sia necessaria la costituzione in mora, scattino interessi moratori di almeno otto punti superiori al tasso di riferimento della Bce (interessi di circa il 10%), oltre ad un risarcimento stabilito forfettariamente in € 40. Inoltre, il creditore può esigere anche il rimborso di tutti i costi (ragionevoli) sopportati al fine del recupero del credito, ivi incluse le spese sostenute per

aver affidato un incarico a un avvocato o a una società di recupero crediti.

Le disposizioni contenute nella direttiva sono da considerarsi come previsioni "minime" di favore per i creditori, con la conseguenza che gli Stati membri possono in sede di recepimento, adottarne (solo) di più favorevoli. È lasciata, inoltre, alla discrezionalità degli Stati la scelta se applicare retroattivamente la direttiva con effetto anche sui debiti già scaduti (art. 12.4).

Il termine di recepimento (ex art. 12)



per i Ventisette scade il prossimo 16 marzo e l'Italia ha adempiuto in anticipo a tale obbligo con il decreto legislativo n. 192/2012 (GURI 267, del 15 novembre 2012) recante le "modifiche al D.lgs. n. 231/2002 per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'art. 10, comma 1, Legge n. 180/2011".

Le nuove regole si applicano ai contratti stipulati dopo il 1° gennaio 2013.

Quanto disposto dal Legislatore italiano ovviamente non contravviene alla disciplina della direttiva, tuttavia, come è stato da più parti denunciato, vi sono delle incongruenze nei testi legislativi

che sembrerebbero rendere più flessibili i *diktat* dell'Unione, e sulle quali sono stati già richiesti urgenti chiarimenti dal vice presidente della Commissione europea, responsabile dell'Industria, Antonio Tajani.

Il decreto, conformemente alla legge europea, prevede un doppio sistema di regole: nei rapporti tra imprese private, se non diversamente specificato in contratto, il termine di pagamento ordinario è di 30 giorni. Tuttavia le parti possono pattuire un diverso termine che, però, se superiore ai 60 giorni è ammissibile solo se concordato per iscritto e non risulti gravemente iniquo per il creditore.

Nelle transazioni commerciali in cui sia parte una Pubblica Amministrazione, la formula usata in sede di recepimento è ambigua e sembra allargare le maglie a favore del debitore: mentre, infatti, la direttiva è *tranchant* (30 giorni il termine massimo per i pagamenti e termini più ampi solo nei casi espressamente indicati), la norma interna lascia adito a dubbi.

L'art. 4 del d.lsg. prevede infatti che "Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto".

Seguono i regimi di deroga a favore delle imprese pubbliche tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza e degli enti pubblici che erogano prestazioni di assistenza sanitaria. Conformemente alla legge europea, in caso di ritardo nel pagamento saranno applicabili gli interessi moratori che, decorrono: dalla data di ricevimento della fattura da parte della P.A.; dalla data di consegna della merce o dalla data di prestazione dei servizi, quando la fattura è anticipata o quando non è certa la data di ricevimento della fattura; dalla data di accettazione o della verifica di conformità della merce o dei servizi eventualmente prevista nel contratto, se la fattura non è successiva a tale data. È riconosciuto il risarcimento danni stabilito forfettariamente in € 40, oltre che il rimborso delle spese per il recupero del credito.

Dal testo italiano sembrerebbe che la P.A. possa agevolmente eludere il termine dei 30 giorni: parrebbe che previo accordo tra le parti, la P.A. possa sottrarsi all'obbligo di pagamento tempestivo ogni qual volta vi sia una oggettiva giustificazione in base alla natura o all'oggetto del contratto, ovvero in relazione a particolari circostanze esistenti al momento della conclusione dell'accordo. A Bruxelles, invece, è stato stabilito in modo cristallino che una scadenza più ampia riguarda esclusivamente enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria (debitamente riconosciuti a tal fine) e amministrazioni pubbliche che svolgano attività economiche di natura industriale o commerciale soggette ai requisiti di trasparenza di cui alla direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006 (art. 4, par.4).

Il punto non è di scarsa rilevanza se solo si pone a mente il fatto che nel nostro Paese in media le pubbliche amministrazioni impiegano 180 giorni (con punte di oltre 600 in alcune regioni) per pagare i fornitori, quando per saldare le stesse fatture la Germania ne impiega 37, la Gran Bretagna 43, la Svezia 24 (la media europea si attesta sui 65 giorni). Il risultato è sconcertante: quasi 100 miliardi di crediti (sui 180 complessivi dovuti alle imprese da tutte le P.A.) non incassati da parte delle nostre imprese nei confronti di Asl, province, comuni. Si aggiunga poi che la mancanza di liquidità impedisce agli stessi imprenditori anche di accedere al credito, le cui condizioni, a causa dell'attuale crisi economica, sono diventate sempre più restrittive. Fino a giungere al paradosso che molte aziende italiane sono fallite non perché non siano riuscite a ripianare i debiti, ma perché non hanno potuto riscuotere i crediti accumulati con lo Stato!

Una situazione scandalosa, sulla quale sono state spese parole dure: "Le pubbliche amministrazioni hanno il dovere morale

di pagare i loro debiti come i cittadini hanno il dovere morale di pagare le tasse", ha ammonito Tajani, avvertendo che Bruxelles non potrà essere flessibile sulla corretta, totale e tempestiva applicazione della direttiva, ma che anzi avvierà immediatamente ricorsi per infrazione in caso di inadempimento.

Nella norma nazionale dovrebbe essere inoltre specificato che nel termine di 30 giorni si computano anche le domeniche.

Ulteriori dubbi erano sorti circa l'applicazione del provvedimento nazionale al settore delle costruzioni, dato che nel testo italiano non veniva espressamente citato il settore dei lavori pubblici (a differenza di quanto riportato nell'11° 'considerando' della direttiva europea dove è indicato che la nozione di fornitura di merci e di prestazione di servizi dietro corrispettivo include la progettazione e l'esecuzione di opere e edifici pubblici, nonché i lavori di ingegneria civile). Al riguardo è però intervenuta dapprima la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Settore legislativo del Ministro per gli affari europei, con nota del 20 dicembre 2012, prot. n. 2667, e poi la Circolare Ministeriale del 23 gennaio 2013, prot. n. 1293, le quali hanno chiarito che l'ambito di applicazione del decreto concerne tutti i settori produttivi, ivi compreso quello edile, e ciò in considerazione del fatto che l'espressione "prestazione di servizi" è da intendersi in senso ampio.

Ne consegue che, essendo la disciplina generale di matrice europea prevalente sulle regolamentazioni nazionali con essa eventualmente configgenti, le norme del decreto di recepimento prevalgono sulle norme di settore attualmente in vigore: le disposizioni dettate dal codice dei contratti pubblici e dal regolamento di attuazione già vigenti per il settore dei lavori pubblici, relative ai termini di pagamento delle rate di acconto e di saldo nonché alla misura degli interessi da corrispondere in caso di ritardato pagamento (*ex art. 133, co. 1, d.lgs. 136/06 e articoli 141 e ss., DPR 207/10*), devono d'ora in poi essere interpretate e chiarite alla luce delle disposizioni del d.lgs. 192/2012, tenendo conto anche dell'espressa clausola di salvezza, secondo cui restano "salve le vigenti disposizioni del codice civile e delle leggi speciali che contengono una disciplina più favorevole per il creditore" (art. 11, co. 2, d.lgs. 231/2002)".

Aperta resta la questione dei debiti arretrati e scaduti della Pubblica amministrazione italiana nei confronti delle imprese, debiti che il nostro Paese in sede di recepimento della direttiva ha scelto di non assoggettare alle nuove regole. Le possibili soluzioni al vaglio del commissario agli Affari economici, Olli Rehn, sono la possibilità di scomputare pro tempore questi arretrati dal Patto di Stabilità, in una sorta di temporanea contabilità separata così da non aggravare deficit e debito pubblico nel momento del pagamento di questi arretrati, oppure, sull'esempio della Spagna, compensare i crediti vantati delle imprese verso qualsiasi P.A. con le tasse dovute o, ancora, la cartolarizzazione dei crediti in cui le banche, inclusa la Cassa depositi e prestiti, anticipino subito i pagamenti alle aziende facendosi poi rimborsare dallo Stato.

Nell'attesa che si decida sul punto, vale la pena azzardare una prima riflessione critica: pur apparendo apprezzabili gli intendimenti della nuova normativa, qualche preoccupazione desta la sua applicazione soprattutto nel rapporto impresa - P.A., atteso che nella prassi operativa, restando immutate le norme processuali, risulta (dal combinato disposto dell'art. 44, co. 3, decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326 e dell'art. 480 c.p.c.), che l'esecuzione ai danni della Pubblica Amministrazione non può iniziare prima di 130 giorni dalla notifica del titolo esecutivo, fermo restando il fatto che l'esecuzione per espropriazione è comunque limitata ai crediti ed alle somme di denaro non destinate a pubblici servizi.

Stando così le cose, almeno con riferimento ai pagamenti della P.A. la norma italiana di recepimento potrebbe risultare frustrata nel raggiungimento del suo obiettivo.