

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2599

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BENZONI, BONETTI, RUFFINO, SOTTANELLI, ROSATO, D'ALESSIO,
GRIPPO**

Delega al Governo per la revisione del sistema di fatturazione elettronica e la semplificazione dei rapporti di fornitura

Presentata il 16 settembre 2025

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il tratto caratterizzante del tessuto economico italiano è la limitata presenza di grandi imprese rispetto alle altre economie avanzate, cioè degli attori economici più in grado di generare valore aggiunto. In particolare, le società italiane con un fatturato superiore a 1 miliardo di euro sono circa trecento, un numero relativamente basso.

A titolo esemplificativo, tra le prime duemila imprese per fatturato al mondo le italiane sono solo ventotto, mentre le francesi sono più del doppio, cioè sessantadue. Di queste «grandi imprese italiane», molte operano nel settore terziario, dunque, pur essendo essenziali per loro natura operano in ambiti spesso locali e non sono sempre competitive a livello internazionale.

La quota più importante della potenzialità economica del Paese è invece costituita

dal tessuto delle medie e piccole imprese, ossia dalle circa centomila imprese, con un fatturato compreso tra 2 e 3 milioni di euro e 1 miliardo, con una concentrazione naturalmente sui valori più bassi, prevalentemente manifatturiere e attive nelle aree di elezione dell'economia italiana.

Questa caratteristica è presente in misura molto più significativa rispetto ad altri Paesi. A titolo esemplificativo, in Italia il 75 per cento dei dipendenti del settore privato lavora in imprese con meno di duecentocinquanta addetti, mentre in Germania la percentuale è solo del 57 per cento.

Occorre inoltre sottolineare che le medie e piccole imprese raramente hanno contatti diretti con la clientela al dettaglio e sono invece quasi sempre fornitrici di altre imprese; spesso forniscono le poche

«grandi imprese italiane» e molte altre «grandi imprese internazionali».

La relazione tra la media e piccola impresa fornitrice e la grande impresa cliente va necessariamente governata e in particolare devono essere assicurate le condizioni per cui tale rapporto sia costruito e gestito in ottica sana, affinché nell'ambito delle dinamiche e della competizione di mercato, all'impresa fornitrice non vengano imposte condizioni non rispettose dei diritti delle parti, per le ragioni più diverse, dalla complessità di funzionamento della grande impresa cliente al comportamento non opportuno del singolo interlocutore all'interno dell'impresa stessa.

Un mancato intervento su questo fronte produrrebbe purtroppo, e in parte è già successo, un impoverimento del tessuto imprenditoriale italiano, con le conseguenze negative già note: dai livelli salariali bassi, all'assenza di risorse per gli investimenti, al trasferimento di ricchezza al di fuori dei confini nazionali o, addirittura, al venire meno dello spirito imprenditoriale.

Va inoltre ricordato che, a parte le imprese (grandi, medie e piccole), l'unica altra componente dell'economia italiana (escluso il settore pubblico), è rappresentata dai circa cinque milioni di lavoratori autonomi (artigiani, commercianti e liberi professionisti), che impiegano poco più di un quinto del totale degli occupati italiani, anche in questo caso una quota superiore alla media europea, i quali meritano specifiche tutele e un adeguato riconoscimento, ma che concorrono in misura inferiore alla generazione del prodotto nazionale.

Tra le ulteriori considerazioni in favore dell'intervento legislativo, si valuti che nei rapporti tra le imprese clienti e le imprese fornitrici l'obiettivo non è quello di redistribuire oneri in una logica a saldo zero, ma quello di migliorare le relazioni reciproche con effetti positivi per entrambe in termini di efficienza. L'impresa cliente ha tutto l'interesse ad assicurarsi una catena di fornitura forte, solida e determinata a crescere. E quindi di tale intervento, di

fatto, beneficiano entrambi gli attori economici, sia le imprese fornitrici sia le imprese clienti.

La presente proposta di legge consta di un articolo unico.

L'articolo 1, comma 1, reca una disposizione di delega al Governo per la revisione del sistema di fatturazione elettronica e la semplificazione dei rapporti di fornitura, finalizzata a garantire maggiore certezza nei rapporti contrattuali tra le imprese clienti e le imprese fornitrici, a sostenere il sistema produttivo, a favorire l'attività economica e a ridurre i contenuti giurisdizionali.

Il comma 2, alle lettere da *a)* a *p)*, fissa i principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 1.

In particolare, alle lettere *a)*, *b)* e *c)* si stabilisce l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della disciplina delegata, definendo i requisiti dell'impresa fornitrice e dell'impresa cliente e identificando il processo oggetto di revisione.

Alle lettere *d)*, *e)*, *f)*, *g)* e *h)* si prevedono disposizioni volte a dare certezza al processo di incasso e di pagamento delle imprese fornitrici e delle imprese clienti, con l'obiettivo di permettere alle prime di migliorare la propria solidità finanziaria e a entrambe di ridurre le eventuali inefficienze dei processi amministrativi.

Alla lettera *i)* si prevede la semplificazione dei rapporti contrattuali, in particolare nel caso di fornitura di dimensioni limitate.

Alla lettera *l)* si dispone la modifica dell'articolo 1664 del codice civile in ordine alla revisione del prezzo della fornitura.

Alle lettere *m)*, *n)* e *o)* si stabiliscono i meccanismi da attuare all'interno delle imprese clienti per facilitare l'adempimento della disciplina delegata.

Alla lettera *p)* si indicano i principi del sistema sanzionatorio.

I commi 3, 4 e 5 definiscono la procedura per l'adozione dei decreti legislativi.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di garantire una maggiore certezza nei rapporti contrattuali tra le imprese clienti e le imprese fornitrici, nonché per sostenere il sistema produttivo, favorire l'attività economica e ridurre i contenziosi giurisdizionali, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema per la gestione della fatturazione elettronica e degli altri servizi erogati dall'Agenzia delle entrate per assicurare la puntualità e l'esigibilità dell'adempimento degli impegni contrattuali.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuare le imprese clienti e le imprese fornitrici quali soggetti destinatari della disciplina, introducendo le seguenti definizioni:

1) « impresa cliente »: l'impresa, costituita in qualsiasi forma giuridica, che effettua acquisti mediante il sistema di fatturazione elettronica (SFE), con un fatturato, anche consolidato, nel corso dell'ultimo esercizio, maggiore o pari a 1 miliardo di euro. A decorrere dal secondo anno di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, la soglia di fatturato di cui al primo periodo si riduce annualmente di 200 milioni di euro fino al raggiungimento della soglia minima di 200 milioni di euro annui. Successivamente, con cadenza annuale, la soglia di fatturato di cui al secondo periodo si riduce annualmente di 50 milioni di euro annui fino a comprendere tutte le imprese con fatturato superiore a 0 euro;

2) « impresa fornitrice »: l'impresa, costituita in qualsiasi forma giuridica, che effettua vendite mediante il sistema di fatturazione elettronica, con un fatturato, an-

che consolidato, nel corso dell'ultimo esercizio, inferiore o pari a 50 milioni di euro annui. A decorrere dal secondo anno di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, la soglia di cui al primo periodo aumenta annualmente di 50 milioni di euro fino al raggiungimento della soglia massima di 200 milioni di euro annui;

b) prevedere che, entro il 31 marzo di ciascun anno, le imprese clienti e fornitrici siano tenute a certificare autonomamente l'appartenenza alle categorie di cui alla lettera *a)*, numeri 1) e 2), con le modalità stabilite e comunicate dall'Agenzia delle entrate;

c) prevedere che il processo di cui alla lettera *e)* abbia ad oggetto le fatture elettroniche gestite mediante il sistema di fatturazione elettronica, costituito dal Sistema di interscambio e da tutti i servizi messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate;

d) stabilire che i termini di pagamento disposti dall'articolo 3 della legge 18 giugno 1998, n. 192, non siano differibili, neppure in via contrattuale, e che gli stessi decorrano dalla data di ricezione della fattura nel sistema di fatturazione elettronica;

e) riformare e razionalizzare il rapporto tra l'impresa cliente e l'impresa fornitrice, prevedendo che l'impresa cliente, entro dieci giorni lavorativi dalla data di pagamento in favore dell'impresa fornitrice, sia tenuta a inserire all'interno del sistema di fatturazione elettronica la data di pagamento della fattura, corrispondente alla data di ricezione dei fondi da parte dell'impresa fornitrice, come certificato dall'intermediario finanziario. Qualora l'impresa cliente non intenda operare il pagamento, procede alla contestazione della fattura, entro il termine di quindici giorni lavorativi dalla data di ricezione della fattura stessa nel sistema di fatturazione elettronica, nel rispetto delle procedure e tipologie di contestazione individuate dai decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1. Qualora la controversia si risolva, l'impresa cliente ne dà segnalazione nel si-

stema di fatturazione elettronica entro il termine di venti giorni. In caso di mancato aggiornamento del sistema di fatturazione elettronica entro il termine di cui al terzo periodo, la contestazione si intende conclusa d'ufficio e iniziano a decorrere i termini di pagamento. L'impresa cliente non può avere in contestazione, contestualmente, più del 10 per cento delle fatture oggetto della presente disciplina;

f) introdurre un sistema sanzionatorio per le imprese clienti inottemperanti secondo i seguenti criteri:

1) l'impresa cliente che non rispetti i termini massimi di pagamento per un ammontare superiore all'1 per cento dei suoi acquisti complessivi per ciascun anno è sottoposta dall'Agenzia delle entrate a una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 5 per cento dell'ammontare dei pagamenti non effettuati;

2) la percentuale di cui al numero 1) è innalzata al 10 per cento decorsi tre anni dalla data di entrata in funzione del processo di cui alla lettera e);

3) l'Agenzia delle entrate esegue, con periodicità trimestrale, attività di verifica nei confronti delle imprese clienti ai fini dell'accertamento del rispetto dei termini di pagamento con la facoltà di comminare, qualora l'inadempimento persista, ulteriori sanzioni da ripetere con cadenza trimestrale;

g) prevedere che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al comma 1, l'Agenzia delle entrate provveda ad adeguare il sistema di fatturazione elettronica e ad attivare il processo previsto dalla lettera e) sulla base dei principi della presente legge;

h) prevedere che l'Agenzia delle entrate pubblici, con cadenza trimestrale, rapporti statistici relativi al funzionamento del processo di cui alla lettera e), dando evidenza dei dati ripartiti per fascia dimensionale delle imprese, in relazione ai rispettivi fatturati. I rapporti di cui al primo periodo indicano: i tempi medi di pagamento, l'ammontare degli acquisti gestiti

mediante il sistema di fatturazione elettronica, il numero di fatture pagate regolarmente, di fatture contestate, di contestazioni risolte e non risolte, di fatture scadute e di sanzioni erogate nonché ogni altro indicatore che l'Agenzia delle entrate ritenga opportuno introdurre. Le imprese tenute alla redazione del bilancio secondo gli articoli dal 2423 al 2427-*bis* del codice civile presentano i dati di cui alla presente lettera nella relazione sulla gestione;

i) prevedere, nei casi di fatture elettroniche di importo inferiore a 250.000 euro gestite mediante il sistema di fatturazione elettronica, la seguente disciplina dei rapporti contrattuali tra le imprese clienti e le imprese fornitrici:

1) da parte dell'impresa cliente non possono essere avanzate richieste di manleva o di garanzie personali atipiche, quali esoneri della responsabilità o forme analoghe di garanzia a carico dell'impresa fornitrice;

2) per esigenze di sintesi, deve essere stabilita una lunghezza *standard* massima del contratto, comprensivo degli allegati, escluse le eventuali specifiche tecniche;

3) l'importo massimo della responsabilità civile dell'impresa fornitrice non può essere superiore al doppio dell'importo della fornitura oggetto della fattura;

4) le coperture assicurative richieste non possono essere superiori all'importo di cui al numero 3);

5) l'impresa cliente non può avanzare alcuna richiesta di rinuncia a diritti od opzioni che la legge preveda in favore dell'impresa fornitrice;

6) con riguardo all'adempimento di una prestazione contrattuale, l'impresa cliente non può chiedere all'impresa fornitrice impegni diversi da quelli di diligenza stabiliti dall'articolo 1176 del codice civile;

l) modificare l'articolo 1664, primo comma, del codice civile prevedendo il diritto per l'appaltatore di chiedere una revisione del prezzo ferma restando la pos-

sibilità per il committente di chiedere una revisione del prezzo medesimo;

m) prevedere che la direzione dell'impresa cliente comunichi annualmente ai propri dipendenti e collaboratori che effettuano gli acquisti e i pagamenti gli intendimenti dell'impresa medesima in ordine all'adempimento delle disposizioni dei decreti legislativi di cui al comma 1;

n) stabilire che le imprese di cui alla lettera *h)*, ultimo periodo, effettuino con cadenza semestrale una verifica circa la corretta interpretazione e il rispetto delle disposizioni dei decreti legislativi di cui al comma 1, nonché redigano una relazione semestrale indirizzata all'organo amministrativo, da trasmettere entro il 30 settembre per il primo semestre dell'anno in corso ed entro il 31 marzo per il secondo semestre dell'anno precedente, contenente le risultanze dell'analisi effettuata. L'Agenzia delle entrate e il Ministero delle imprese e del *made in Italy* hanno facoltà di richiedere una copia delle relazioni di cui al primo periodo;

o) ai fini degli adempimenti di cui alla lettera *n)*, prevedere la facoltà dell'Agenzia delle entrate, sentito il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, di predisporre uno schema tipo di contenuto sintetico per le relazioni delle imprese clienti, a cui le stesse sono tenute a conformarsi, prevedendo altresì che, in via transitoria e nelle more della realizzazione dell'infrastruttura informatica e documentale da parte dell'Agenzia delle entrate, le relazioni siano comunque redatte sulla base delle informazioni disponibili;

p) prevedere che, nei casi di violazione delle disposizioni dei decreti legislativi di cui al comma 1, l'Agenzia delle entrate abbia la facoltà di applicare all'impresa cliente un'ulteriore sanzione amministrativa pecuniaria, per ciascun anno, fino all'importo massimo del 5 per cento dell'ammontare delle fatture di acquisto gestite mediante il sistema di fatturazione elettronica, e che la sanzione possa essere irrogata entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui si è verificata la violazione.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati. Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

4. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal comma 2 e con la procedura indicata dal comma 3, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del citato comma 1.

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo provvede all'introduzione delle nuove disposizioni mediante la modifica o l'integrazione dei testi unici e delle disposizioni che regolano le materie oggetto di revisione, disponendo l'abrogazione espressa delle norme incompatibili.

