



CIRCOLARE TECNICA 8/98

Milano, 5 ottobre 1998

OGGETTO: Proposta di direttiva comunitaria relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Il Segretario Generale
Prof. A. Carretta

DISTRIBUZIONE:

ABF FACTORING
BANCA CARIGE
BANCA DI ROMA
BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA
BANCO DI DESIO E DELLA BRIANZA
BN COMMERCIO E FINANZA
CBI FACTOR
CENTRO FACTORING
COFIRI F & L
COMIT FACTORING
CREDEFACTOR
CREDIT FACTORING
DEUTSCHE BANK FACTORING
FABER FACTOR
FACTOR INDUSTRIALE
FACTORCOOP
FACTORIT
FARMAFACTORING
FERCREDIT
FIN-ECO FACTORING
FISCAMBI FACTORING
FIVEFACTOR
GALLO & C.
GE CAPITAL FACTORING
I.F.L.S. FACTORING
IFTALLIA
IST. BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO
MEDIOFACTORING
MERCHANT LEASING & FACTORING
PADANA FACTORING
POOL FACTOR
RIESFACTORING
SAVAGEST
SERFACTORING
UFB FACTORING ITALIA
VENETA FACTORING

DOTT. AGNETTI
DOTT. REMUZZI
DIREZIONE GENERALE
DOTT. QUINTILIANI
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE GENERALE
AVV. BONDIOLI
SERVIZIO AFFARI GENERALI
DIREZIONE GENERALE
SIG. INGRASSIA
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE GENERALE
DOTT. LACCHINI
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE GENERALE
DOTT. BADOGLIO
DIREZIONE GENERALE
DOTT. SSA BOGINI
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE GENERALE
RAG. RIVA
DIREZIONE GENERALE
DOTT. STACCIONE
DIREZIONE GENERALE
SIG. RONCORONI
DOTT. SACCHI
DIREZIONE GENERALE
RAG. PAVESI
DIREZIONE GENERALE
DOTT. FOLZINI
DOTT. BONETTO
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE GENERALE

Presidenza e Segreteria:
Via Cerva, 9 - 20122 Milano
Telefono: (02) 76020127 - Telefax: (02) 76020159
E-MAIL: assifact@mbox.vol.it

Sede legale:
Via della Posta, 3 - 20123 Milano
Codice Fiscale 97067880159
Partita I.V.A. 10316950152

Trasmettiamo il testo della proposta di direttiva in oggetto, nella versione italiana accreditata dalla Commissione delle Comunità Europee.

La proposta suddetta è stata esaminata in prima lettura nella sessione plenaria del Parlamento Europeo del 14-18 settembre 1998.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.03.1998
COM(1998) 126 def.

98/0099 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali

(presentata dalla Commissione)

Relazione

1. INTRODUZIONE

I ritardi nel pagamento dei debiti contrattuali non lasciano indenni le imprese che ne sono vittime in quanto perturbano seriamente il flusso di cassa, compromettono la redditività e danneggiano la concorrenzialità. Nel peggior dei casi essi possono portare all'insolvenza ed alla perdita di posti di lavoro: un caso d'insolvenza su quattro è dovuto a ritardi di pagamento¹. Il 33% delle imprese europee considera il problema dei ritardi di pagamenti grave, quando non addirittura tale da minacciare la loro esistenza; questo fenomeno raggiunge infatti livelli del 51% in Grecia, del 50% in Italia e del 46% in Francia². In un momento in cui a livello europeo la disoccupazione interessa 18 milioni di persone circa i ritardi di pagamento costituiscono un problema impossibile da ignorare e tale da richiedere un intervento comunitario. La Commissione ha ripetutamente fatto notare che il rischio di fallimento per le imprese europee risulta inaccettabilmente elevato; il 50% delle imprese di nuova costituzione non riesce a sopravvivere oltre il quinto anno³. Poiché i ritardi di pagamento rappresentano un fattore d'importanza cruciale per la sopravvivenza delle imprese qualsiasi intervento volto a combatterli è improrogabile.

Il fatto di non pagare entro i termini prescritti costituisce una violazione di contratto. In troppi casi tuttavia i ritardi di pagamento sono divenuti la norma piuttosto che l'eccezione ed i debitori trattano con leggerezza il loro obbligo contrattuale di rispettare i termini di pagamento. Gli effetti dannosi di tale pratica per le imprese di piccole e medie dimensioni (PMI) risultano particolarmente marcati.

La mancanza d'iniziativa della maggior parte degli Stati membri nell'affrontare questo problema ed il persistere degli effetti dannosi dei ritardi di pagamento sul mercato unico hanno indotto la Commissione a concludere che occorra proporre una direttiva. La presente proposta contiene dunque una serie di provvedimenti volti a lottare contro i ritardi di pagamento nella Comunità, che si applicano ai ritardi nei pagamenti tra un'impresa e l'altra oppure tra il settore pubblico e le imprese. Scopo generale è incoraggiare nelle imprese e nelle autorità pubbliche una filosofia improntata al rispetto dei termini di pagamento. I provvedimenti proposti rispettano peraltro il principio della libertà contrattuale nel settore privato.

2. EFFETTI SUL MERCATO UNICO

I ritardi di pagamento intralciano il buon funzionamento del mercato unico ed impediscono alle PMI di approfittare pienamente delle occasioni che esso offre. Le differenze tra le prassi seguite nei diversi Stati membri a questo proposito sono molto considerevoli⁴: i tempi medi effettivi di pagamento dei Paesi sudeuropei risultano tre volte superiori a quelli dei Paesi più settentrionali. Le differenze nei tempi di pagamento ed i problemi posti dai ritardi di pagamento si ripercuotono sulla concorrenzialità e finiscono per dissuadere le imprese dall'impegnarsi in scambi transfrontalieri. In media il 21% delle imprese europee esporterebbero di più se i pagamenti dei

¹ Fonte: Fédération Nationale de l'Information d'Entreprises et de la Gestion de Créances, Lione, settembre 1997.

² European Payment Habits Survey (rassegna europea delle abitudini in fatto di pagamenti) 1996, Intrum Justitia, Amsterdam, aprile 1997.

³ Le imprese in Europa - Quarta relazione; Commissione europea 1996, pag. 62.

⁴ Si veda il paragrafo 2.2 della Comunicazione del 9 luglio 1997 per un riepilogo delle statistiche più recenti relative al confronto tra tempi di pagamento sul piano europeo.

clienti esteri fossero meno dilazionati (il 48% in Irlanda, il 37% nei Paesi Bassi ed il 35% in Belgio)⁵.

Considerevoli variazioni si riscontrano parimenti tra le legislazioni degli Stati membri in tema di ritardi di pagamento⁶. Per quanto riguarda ad esempio il diritto legale agli interessi di mora si constata che tale diritto non è riconosciuto in tutti gli Stati membri, e che laddove lo è il tasso di interesse ed il dispositivo per stabilirlo differiscono notevolmente, come differiscono le procedure di ricorso e i dispositivi di risarcimento dei vari costi attinenti al recupero dei crediti. Queste differenze rendono complicato, aleatorio e spesso estenuante incassare crediti in altri Stati membri.

Pertanto, il tempo necessario per ottenere il pagamento non costituisce soltanto un problema a carattere interno degli Stati membri. Al contrario, i relativi comportamenti costituiscono un elemento chiave per il funzionamento del mercato interno. Ad esempio, le ditte che di norma permettono ai clienti di pagare entro 30 giorni calcolano i prezzi sulla base di tali termini. Se devono aspettare il triplo, si avrà un'erosione dei loro margini di guadagno, che potrebbe addirittura scomparire. All'estremo opposto, le ditte che calcolano i prezzi sulla base di un termine di pagamento di 90 giorni, saranno svantaggiate sul piano della concorrenza perché i loro prezzi saranno troppo elevati rispetto ai concorrenti di altri Stati membri. La situazione attuale, pertanto, comporta distorsioni della concorrenza che interessano non soltanto il commercio transfrontaliero, ma anche gli operatori economici le cui attività si svolgono nei vari mercati interni degli Stati membri. Queste distorsioni sono incompatibili con il corretto funzionamento del mercato interno, e giustificano l'approvazione di una direttiva ai sensi dell'articolo 100a del trattato.

Per questo motivo, il piano d'azione per il mercato unico⁷, adottato dalla Commissione e discusso nel giugno 1997 in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam, ha individuato nella riduzione dei ritardi di pagamento una priorità d'importanza cruciale per garantire che i vantaggi del mercato unico possano concretarsi pienamente prima che abbia inizio la terza fase dell'Unione economica e monetaria e prevede la presentazione di una proposta di direttiva su questo argomento.

Come dianzi accennato, vi è ampia ragione di ritenere che i ritardi di pagamento inibiscano la libera circolazione di beni e servizi nel mercato interno. Data l'insufficienza delle azioni degli Stati membri ed i persistenti effetti negativi dei ritardi di pagamento sul corretto funzionamento del mercato unico, è opportuna la proposta di uno strumento vincolante sotto forma di direttiva. Tenendo conto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 3b del trattato, appare chiaro che l'obiettivo di una diminuzione dei ritardi di pagamento non può essere conseguito adeguatamente dagli Stati membri agenti singolarmente, e può essere meglio conseguito attraverso un'azione della Comunità nel suo complesso.

La Commissione ritiene pertanto che l'approvazione di legislazione comunitaria nella forma di una direttiva sia conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 3b del trattato.

⁵ European Payment Habits Survey (rassegna europea delle abitudini in fatto di pagamenti) 1996, Intrum Justitia, Amsterdam, aprile 1997.

⁶ Per un confronto tra leggi e prassi vigenti nei paesi del SEE si veda l'allegato della Comunicazione del 9 luglio 1997.

⁷ Documento CSE(97) 1 def. del 4.6.1997, pagg. 8 e 38.

La proposta della Commissione comprende una serie di requisiti minimi. In particolare, essa non si propone di arrivare alla completa armonizzazione della legislazione nazionale nei settori coperti dalla direttiva, ma lascia agli Stati membri un ampio margine di valutazione. Ove possibile, la proposta cerca di arrivare al riconoscimento reciproco delle normative nazionali. Le norme contemplate si limitano allo stretto necessario per ottenere il corretto funzionamento del mercato interno. La direttiva è pertanto conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 3b, paragrafo 3, del trattato.

3. LE RIPERCUSSIONI DEI RITARDI DI PAGAMENTO SULLE PMI

Le PMI risentono più pesantemente le conseguenze dei ritardi di pagamento dei loro clienti a causa della vulnerabilità del loro flusso di cassa, del fatto che frequentemente fanno affidamento su un numero limitato di fornitori e della loro debolezza nei confronti delle grandi imprese loro clienti. I costi finanziari dei ritardi di pagamento risultano particolarmente elevati per le PMI, dato che i fabbisogni di liquidità devono venire soddisfatti con crediti bancari a breve termine o scoperti soggetti a tassi d'interesse relativamente elevati. I costi amministrativi attinenti al recupero dei crediti risultano parimenti sproporzionatamente elevati per le PMI, le quali non dispongono di personale specializzato né del tempo o delle risorse di personale per occuparsi dei crediti in essere. La categoria delle PMI è quella che trarrà il massimo beneficio da un'efficace legislazione sui ritardi di pagamento.

Alcuni paventano che provvedimenti legislativi miranti ad affrontare il problema dei ritardi di pagamento, ad esempio riconoscendo senza mezzi termini il diritto agli interessi di mora, possano ritorcersi contro le PMI. L'esempio dei paesi nordici tuttavia dimostra che tale categoria d'impresе, lungi dal risentire negativamente dei tassi d'interessi elevati sui ritardi di pagamento, ne ha tratto vantaggio: effettivamente la stragrande maggioranza delle imprese di tali paesi, tra cui quelle di piccole dimensioni, esercita il proprio diritto agli interessi di mora⁸: dato che le PMI sono creditrici d'importi superiori a quelli che essi devono ad imprese di maggiori dimensioni, esse risulterebbero beneficiarie nette di tassi d'interesse legale più elevati sui ritardi di pagamento come pure di riduzioni del volume globale dei debiti. Uno studio d'impresе private britanniche nel 1994 ha mostrato che le PMI vantavano crediti pari al doppio dei loro debiti (40 miliardi di GBP contro 20 miliardi di GBP); tale proporzione risulta invariata per l'importo complessivo dei ritardi di pagamento: 20 miliardi di GBP di crediti in mora contro 10 miliardi di debiti in mora. Ciò significa che se si eliminassero i ritardi di pagamento le sole PMI britanniche otterrebbero un importo complessivo netto pari a 10 miliardi di GBP⁹.

La rapidità di recupero dei crediti ha un effetto importante sulla liquidità delle PMI. È quindi importante che tali imprese possano disporre di procedure di recupero accelerate, che consentano di ottenere un titolo esecutivo in breve periodo di tempo. Ciò consentirebbe alle PMI di trarre benefici molti maggiori degli attuali dal funzionamento del mercato interno.

Altrettanto dicasi per le procedure legali semplificate che sono disponibili in molti Stati membri per il recupero di piccoli crediti ("small claims Court", "juge de paix", "Amtsgericht", ecc.). È la facilità di adire tali organi che li rende interessanti per le PMI.

⁸ In Svezia il 94% delle imprese applica sempre od occasionalmente interessi di mora; tale quota è dell'88% in Finlandia, dell'83% in Norvegia e del 79% in Danimarca (fonte: European Business Survey (rassegna europea delle imprese), Grant Thornton International, Londra maggio 1997, pagina 24).

⁹ Fonte: Forum of Private Business, Londra, 31 marzo 1994.

4. IL SETTORE PUBBLICO

In diversi paesi il settore pubblico è uno tra i peggiori pagatori¹⁰. Vi sono due ragioni principali che impongono provvedimenti speciali per questo settore.

In primo luogo i ritardi di pagamento delle autorità pubbliche rappresentano un cattivo esempio per tutti gli operatori economici: gli organismi pubblici hanno l'obbligo di privilegiare l'interesse generale rispetto al proprio e dovrebbero osservare una rigorosa disciplina nel pagare i propri fornitori. Nell'ambito della politica volta ad accelerare i pagamenti nell'Unione le amministrazioni pubbliche, che con il volume dei loro acquisti producono ripercussioni considerevoli sull'economia, dovrebbero assumere un ruolo di guida trascinando l'intera economia in un miglioramento delle prassi di pagamento.

In secondo luogo si riscontra uno squilibrio tra le parti: un gran numero d'impresе dipende da contratti pubblici, specialmente in determinati settori (ad esempio edilizia e difesa) e teme quindi di perdere il cliente più importante od unico. A causa delle loro rispettive posizioni negoziali e delle norme del settore pubblico in tema di termini di pagamento che non consentono di negoziare i termini di pagamento né incoraggiano a farlo, le imprese non possono veramente trattare con il settore pubblico.

I commenti scritti e quelli espressi nel corso della pubblica audizione di cui al punto 6 infra testimoniano un sostegno unanime per un'iniziativa di portata comunitaria volta ad affrontare il problema dei ritardi di pagamento nel settore pubblico.

Per quanto riguarda i pagamenti eseguiti dalle istituzioni comunitarie, non contemplati dalla presente direttiva, la Commissione intende proporre misure volte a stabilire una disciplina analoga a quella applicata alle autorità pubbliche nella presente direttiva.

5. INIZIATIVE RECENTI

La raccomandazione della Commissione del 12 maggio 1995 riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali¹¹ ha fornito agli Stati membri l'occasione di affrontare anche il problema dei ritardi di pagamento. La comunicazione della Commissione del 9 luglio 1997¹² tuttavia rileva che, per quanto in un numero ridotto dei paesi si siano prese iniziative per migliorare la situazione dei pagamenti tra imprese, nella maggior parte dei paesi interventi di questo tipo sono stati estremamente limitati o del tutto assenti. Inoltre le più recenti statistiche indicano che nel 1996 il tempo medio di pagamento in Europa si è allungato, con un ritardo medio di 15 giorni per tutti i pagamenti. La comunicazione giunge alla conclusione che la Commissione debba presentare proposte sulle prescrizioni di minima da includere nelle diverse legislazioni nazionali per lottare contro i ritardi di pagamento.

Tanto il Parlamento europeo quanto il Comitato economico e sociale hanno invitato ad intervenire in modo più vigoroso a livello comunitario. In una risoluzione del 4 luglio 1996¹³ il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a prendere in considerazione la possibilità di trasformare quanto prima la sua raccomandazione in una proposta di direttiva. Dal canto suo in

¹⁰ Per gli ospedali pubblici vengono riportati tempi di pagamento nei confronti delle imprese che forniscono loro attrezzature sanitarie pari in media a 307 giorni in Italia e a 305 in Spagna. Fonte: European Diagnostic Manufacturers Association, ottobre 1997.

¹¹ GU L 127 del 10.6.1995, pag. 19; comunicazione: GU C 144 del 10.6.1995, pag. 3.

¹² GU C 216 del 17.7.1997.

¹³ GU C 211 del 22.7.1996, pag. 42.

un parere del 29 maggio 1997¹⁴ il Comitato economico e sociale ha proposto che vengano fissati termini massimi di pagamento e interessi di mora per le pubbliche autorità.

6. CONSULTAZIONE

La Commissione ha proceduto a consultare le parti interessate circa il modo migliore per combattere i ritardi di pagamento in Europa invitandole a presentare risposte scritte alla comunicazione del luglio 1997 ed organizzando a Bruxelles il 7 ottobre 1997 una pubblica audizione sui ritardi di pagamento. Queste iniziative hanno suscitato una risposta molto vigorosa in favore di un'iniziativa comunitaria volta a determinare una parità di condizioni nell'ambito del mercato unico per quanto riguarda il mancato rispetto dei termini contrattuali di pagamento. Sono pervenute oltre un centinaio di risposte scritte, provenienti soprattutto da associazioni commerciali tanto nazionali quanto europee, tra cui quelle che rappresentano imprese, operatori giuridici e agenzie di recupero dei crediti; di queste 91 (cioè l'80%) erano favorevoli ad una legislazione comunitaria sui ritardi di pagamento. All'audizione pubblica organizzata dalla Commissione il 7 ottobre 1997 hanno presenziato più di 200 persone: anche in questa sede l'idea di una legislazione comunitaria ha riscosso notevoli consensi, tra cui quelli di alcuni membri del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

Dalle risposte risulta che incontra un notevole favore l'idea di un diritto agli interessi di mora, calcolati in base ad un tasso sufficientemente elevato da risultare dissuasivo. È emerso anche un vigoroso sostegno per il diritto del creditore a vedersi risarcire tutti i costi sostenuti per recuperare i crediti, quali le spese amministrative e legali. Tutti coloro che hanno parlato del settore pubblico favorivano iniziative in campo legislativo, quali ad esempio la fissazione di tempi massimi di pagamento ed il riconoscimento di un diritto automatico ad interessi di mora sui pagamenti del settore pubblico. Consenso unanime ha parimenti riscosso l'idea di una clausola di riservato dominio di portata europea. Un'alta percentuale di risposte erano inoltre favorevoli ad una semplificazione delle procedure di ricorso.

7. LA DIRETTIVA: GLI ARTICOLI

Articolo 1: campo d'applicazione

La direttiva si applica ai debiti riguardanti ogni transazione commerciale, vale a dire sia quelle tra imprese che quelle tra imprese e autorità pubbliche, ed è vincolante per tutte le imprese, incluse quelle quotate in borsa, quelle non quotate in borsa e quelle di persone che esercitino un'attività commerciale, una professione od un mestiere di qualsiasi tipo. La direttiva non si applica quindi a futuri provvedimenti in materia di credito ai consumatori, né ne condiziona il carattere.

Articolo 3: data di scadenza, interesse e risarcimento per altri costi di recupero del credito

La maggior parte delle PMI svolge la propria attività commerciale senza stipulare contratti scritti, e la presente direttiva viene proposta in primo luogo per questa categoria. In assenza di un contratto scritto, o qualora il contratto non menzioni una data di scadenza, occorre stabilire una chiara disposizione sussidiaria di legge che fissi un termine di pagamento. Il termine proposto in questa sede è di 21 giorni a decorrere dalla data della fattura (paragrafo 1a); questo segue la prassi ottimale dei paesi nordici, in cui i periodi di tolleranza stipulati nei contratti hanno

¹⁴ CES 607/97 del 29.5.1997; GU C 287 del 22.9.1997, pag. 92.

in pratica un valore medio compreso tra i 19 (Finlandia) ed i 21 giorni (Norvegia)¹⁵. Questa norma non viola il principio della libertà contrattuale poiché il termine di legge di 21 giorni si applicherebbe unicamente nei casi in cui il termine di pagamento non sia stato stipulato nel contratto. Essa dovrebbe tuttavia, col tempo, incoraggiare le parti a ridurre i termini attuali.

Il paragrafo 1c) riconosce al creditore il diritto agli interessi di mora. Se si vuole che tale diritto abbia un effetto dissuasivo e fornisca un adeguato risarcimento per i ritardi di pagamento occorre fissare il tasso d'interesse ad un livello sufficientemente elevato; in altre parole il credito ottenuto differendo il pagamento dovrebbe risultare per lo meno altrettanto costoso di quello ottenuto accendendo un prestito presso banche od altri istituti di credito a tassi commerciali d'interesse. Attualmente tuttavia in quasi tutti gli stati membri l'interesse legale è ad un livello di gran lunga troppo basso rispetto ai tassi tipici d'interesse commerciale sugli scoperti di conto imprevidi¹⁶. Questa situazione incoraggia i debitori a preferire il credito dei fornitori a quello bancario, a detrimento dei fornitori stessi. Per quanto il credito dei fornitori risulti perfettamente accettabile se ed in quanto è stato stipulato tra le parti, esso diventa un problema inaccettabile per i singoli fornitori e tale da avere ripercussioni a livello macroeconomico qualora la legge incoraggi i debitori a superare unilateralmente i periodi di tolleranza contrattualmente convenuti. La situazione risulta particolarmente seria per le PMI, che incontrano maggiori difficoltà nell'ottenere crediti bancari allorché il loro flusso di cassa risulta perturbato dai ritardi di pagamento.

Il paragrafo 1e) mira quindi a fissare un tasso **minimo** per l'interesse legale di mora negli Stati membri, lasciando a quest'ultimi la facoltà di fissare un tasso più elevato che corrisponda ai tassi commerciali d'interesse caratteristici dei singoli paesi. Anche in questo caso il principio della libertà contrattuale viene pienamente rispettato poiché le parti ad una transazione risultano libere di negoziare un tasso più elevato od inferiore a quello applicabile per legge nello Stato membro in questione; il tasso legale si applica infatti soltanto qualora non ne sia stato stipulato un altro nel contratto. La Commissione ritiene nondimeno che un tasso legale d'interesse più elevato avrebbe l'effetto di ridurre i ritardi di pagamento. L'esperienza dei paesi nordici, in cui i tassi legali d'interesse risultano pari al doppio di quelli vigenti nella maggior parte degli altri Stati membri, dimostra che tale modo di procedere ha determinato una drastica riduzione dei ritardi di pagamento, anche se tali tassi elevati d'interesse non sono vincolanti. Il tasso legale è *de facto* divenuto la norma commerciale nei paesi in cui una quota molto elevata d'impres effettivamente esige gli interessi di mora. Livelli elevati del tasso legale hanno senz'altro agevolato la richiesta di un interesse da parte del creditore nei casi in cui il contratto scritto non esista ovvero non preveda alcuna clausola esplicita a questo proposito; essi rafforzano parimenti la posizione del venditore nelle trattative sul livello d'interesse qualora l'acquirente desideri fissare un tasso inferiore.

Il dispositivo per fissare il tasso legale varia anch'esso da un paese all'altro. L'obiettivo dovrebbe essere quello di un dispositivo che consenta al tasso legale degli interessi di mora di seguire i tassi d'interesse commerciali più tipici: in Svezia ad esempio il tasso d'interesse di mora è ottenuto aggiungendo 8 punti percentuali al tasso di sconto della Banca centrale. Il tasso in questione dovrebbe essere parimenti agevolmente appurabile dai cittadini, ed essere quindi basato su un tasso d'interesse facilmente reperibile, ad esempio nella stampa finanziaria. Inoltre

¹⁵ Si veda la rassegna europea "European Payment Habits Survey 1996", Intrum Justitia, Amsterdam, aprile 1997.

¹⁶ Si veda il riepilogo nella prima e nella terza colonna della seconda tabella che figura nell'allegato alla comunicazione del 9 luglio 1997.

la formula dovrebbe essere tale da far sì che il tasso non cambi con eccessiva frequenza, ma risulti relativamente stabile.

Per soddisfare questi diversi requisiti la proposta dispone che il tasso minimo legale degli interessi di mora sia composto di due elementi. Il primo è un tasso di riferimento che segue i movimenti dei tassi di mercato europei: la Commissione ha considerato diverse possibilità, giungendo alla conclusione che il tasso più idoneo a soddisfare i requisiti di cui sopra è il tasso di riacquisto (operazioni pronti contro termine) della Banca centrale europea, che costituirà uno tra i principali indicatori fissati da tale banca nell'intento di controllare i tassi di mercato a breve termine. Esso entrerà in vigore l'1 gennaio 1999. Per gli Stati membri che non partecipano alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, il tasso di riferimento sarà costituito dal tasso equivalente delle rispettive banche centrali.

Il secondo elemento è costituito da un margine volto a garantire che il tasso minimo complessivo fissato per legge raggiunga un livello sufficientemente elevato da dissuadere i debitori in mora. Il margine di 8 punti percentuali ricalca l'esempio della Svezia, un paese a cui generalmente si riconosce una legislazione efficiente ed efficace sugli interessi di mora. Il risultato globale dovrebbe essere quello di far sì che il tasso legale d'interesse di mora fissato dagli Stati membri risulti anche tale da risarcire la PMI media per costi finanziari pari al tasso su scoperti imprevisti¹⁷.

A prescindere dal diritto agli interessi di cui sopra è di fondamentale importanza riconoscere anche il diritto del creditore ad ottenere il completo risarcimento degli altri costi attinenti al recupero dei crediti, quali costi amministrativi e spese legali. Il diritto ad un tale risarcimento differisce da uno Stato membro all'altro¹⁸. Il paragrafo 1g) mira a garantire che tali costi possano venir imputati integralmente al debitore.

Articolo 4: riserva di proprietà

Il patto di riservato dominio (riserva di proprietà) è un dispositivo giuridico che rinvia il passaggio della proprietà di un bene al momento in cui ne è stato integralmente pagato il prezzo d'acquisto. Nella comunicazione del 9 luglio 1997 la Commissione ha individuato nella riserva di proprietà un aspetto dei contratti di compravendita in cui un intervento a livello comunitario potrebbe risultare vantaggioso per gli esportatori e per la riduzione dei ritardi di pagamento. Attualmente il problema risiede nel fatto che negli Stati membri vigono normative differenti, cosicché gli esportatori non possono fare affidamento su una clausola di riservato dominio unica e valida in tutti i paesi della Comunità. Nell'ambito delle consultazioni che hanno fatto seguito alla comunicazione del 9 luglio 1997 tutti i commenti presentati esprimevano un sostegno unanime al varo di una legislazione comunitaria sulla riserva di proprietà.

L'articolo mira a stabilire una clausola uniforme di riservato dominio, applicabile in tutti gli Stati membri.

L'articolo non si propone invece la piena armonizzazione della legislazione nazionale in proposito. Piuttosto, esso obbliga gli Stati membri a riconoscere le clausole di riserva della proprietà se vengono soddisfatti un certo numero di requisiti. L'articolo non interferisce pertanto

¹⁷ Si veda il riepilogo nella terza colonna della seconda tabella che figura nell'allegato alla comunicazione del 9 luglio 1997.

¹⁸ Si veda il riepilogo nella quinta colonna della quarta tabella che figura nell'allegato alla comunicazione del 9 luglio 1997.

con le norme che tutelano un terzo che effettui un acquisto in buona fede. Allo stesso modo, non è prevista l'obbligatorietà delle clausole di riserva di proprietà, bensì il rispetto della libertà contrattuale delle parti.

Articolo 5: procedure accelerate di recupero

Questo articolo mira ad introdurre e migliorare procedure di recupero accelerato dei crediti non contestati. Tali procedure (quali ad esempio la "summons production procedure" nel Regno Unito, quella francese basata sulla "injonction à payer" e quella tedesca del "Mahnverfahren") esistono già in parecchi Stati membri; esse presentano il vantaggio di essere rapide, non richiedere l'intervento di un giudice (a meno che il credito non sia contestato), comportare poche formalità ed avere un costo ridotto. Dato che circa il 90% dei casi non sono contestati, ciò permetterebbe di ridurre considerevolmente quelli in cui è necessario il ricorso alla magistratura. Verrebbero così liberate utili risorse che permetterebbero di accelerare le ordinarie procedure giudiziarie.

Qualora il debito venga contestato nell'ambito di tali procedure, verrebbero applicate le normali disposizioni in materia di procedura e rappresentazione, ossia la procedura verrebbe a ricadere o nell'ambito dell'articolo 6 (se il debito è inferiore alla soglia fissata per gli importi modesti) ovvero delle procedure nazionali relative agli importi maggiori.

A parere della Commissione, le procedure accelerate di recupero dovrebbero essere disponibili in tutti gli Stati membri. Esse risulterebbero particolarmente utili per il recupero dei crediti quando debitore e creditore si trovano in Stati membri diversi. In tali casi, sarebbe consigliabile perseguire il debitore nello Stato di appartenenza di quest'ultimo, in modo che il titolo esecutivo (*titre exécutoire*, *Vollstreckungsbescheid*) possa essere applicato senza ritardi. La pratica attualmente diffusa di citare il debitore nel paese di residenza del creditore comporta lunghi ritardi nell'esecuzione delle sentenze ottenute. Finora, i creditori hanno esitato a rivolgersi ai tribunali del paese del debitore per mancanza di fiducia nella rapidità di tali tribunali e nella loro accessibilità ai creditori esteri. Ma questo stato di cose è insoddisfacente, e incompatibile con il completamento del mercato interno. I creditori di tutti gli Stati membri devono poter disporre di procedure di recupero simili, rapide, facilmente accessibili, e che meritino la loro fiducia.

Le proposte della Commissione in materia di procedure legali semplificate e di procedure di recupero accelerate per i debiti commerciali rappresentano un primo passo nel più ampio dibattito sulle procedure legali nell'Unione europea. Esse non precludono ulteriori proposte della Commissione che potrebbero emergere in seguito alla consultazione sulle procedure legali lanciate con la comunicazione "Verso una maggiore efficienza nell'ottenimento ed esecuzione delle decisioni nell'Unione europea"¹⁹.

Articolo 6: procedure legali semplificate per importi modesti

Per i debiti inferiori alla soglia dei 20 000 ECU, il creditore dovrebbe avere la possibilità di perseguire il recupero rapidamente, efficacemente e con costi minimi, attraverso procedure giuridiche semplificate, indipendentemente dal fatto che tali debiti siano contestati o meno. Tali procedure tendenzialmente coinvolgono tribunali locali, non comportano la presenza di ufficiali giudiziari o avvocati e sono abbastanza informali. Come nel caso delle procedure accelerate di recupero dei crediti, la Commissione è del parere che queste procedure debbano essere poste a disposizione dei creditori di tutti gli Stati membri, in particolare nei casi in cui creditore e

¹⁹ GU n. C 33, 31.01.1998, pag. 3.

debitore si trovino in Stati membri diversi. Ancora una volta l'articolo mira a stabilire i principi più importanti soggiacenti alla prassi ottimale.

Articolo 7: autorità pubbliche - trasparenza

La direttiva sui contratti d'appalto pubblico²⁰ stabilisce che i bandi di gara debbano indicare le modalità fondamentali di finanziamento e pagamento. Gli Stati membri tuttavia interpretano in modo differente tale prescrizione ed i termini di pagamento vengono spesso omessi dai bandi di gara. L'articolo mira quindi a rafforzare la trasparenza dei contratti d'appalto pubblico prescrivendo alle autorità pubbliche d'indicare nei particolari e con precisione termini e scadenze di pagamento di cui si avvale l'ente aggiudicatore. Il termine "contratti d'appalto pubblico" viene usato in questa sede in senso lato, e non definito in riferimento alle direttive sugli appalti pubblici che si applicano unicamente a contratti per importi superiori a determinati valori.

Articolo 8: autorità pubbliche - data di scadenza, interesse di mora automatico

Vista la posizione particolare del settore pubblico la Commissione è del parere che per esso si debba fissare un termine ultimo di pagamento, che si propone sia di 60 giorni (paragrafo 1). A differenza delle transazioni nel settore privato (per le quali si veda l'articolo 3(1) questo termine ultimo di pagamento non potrebbe venir superato mediante stipulazioni contrarie in un contratto con le autorità pubbliche a meno che le parti con convengano un termine più breve. Per il resto la data da cui comincia a decorrere il termine di 60 giorni è la stessa considerata per tutte le altre transazioni (si vedano i paragrafi 1a) e 1b) dell'articolo 3), vale a dire di norma quella di fatturazione. In assenza di un contratto scritto, o in presenza di un contratto scritto che non menzioni il termine di pagamento, la norma dei 21 giorni stabilita dall'articolo 3, paragrafo 1a) risulterebbe applicabile anche alle transazioni con il settore pubblico.

Il paragrafo 2 dispone che le autorità pubbliche corrispondano gli interessi di mora in caso di ritardi di pagamento. Il tasso d'interesse è identico a quello fissato per le transazioni d'altro genere (si vedano i paragrafi 1d) e 1e) dell'articolo 3); inoltre le autorità pubbliche dovranno provvedere automaticamente al pagamento di tali interessi, senza che sia necessaria alcuna richiesta del creditore in tal senso. Ciò risulta conforme alla prassi ottimale seguita in alcuni Stati membri (Francia, Belgio e Irlanda) e costituisce per le autorità pubbliche un vigoroso incentivo finanziario a rispettare i termini di pagamento.

Articolo 9: Comitato

Sembra necessaria la costituzione di un comitato per il monitoraggio dell'attuazione della presente direttiva, in quanto nessuno dei comitati esistenti è in grado di svolgere tale funzione.

20 Direttive del Consiglio 93/36/CEE, 93/37/CEE e 93/38/CEE del 14.6.1993, GU L 199 del 9.8.1993.

Proposta di
DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO ED IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 100 A,

vista la proposta della Commissione²¹,

visto il parere del Comitato economico e sociale²²,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 189 B del trattato²³

1. considerando che il Parlamento europeo, nella sua risoluzione²⁴ sul programma integrato a favore delle PMI e dell'artigianato²⁵, ha sottolineato che la Commissione dovrebbe presentare proposte relative al problema dei ritardi di pagamento;
2. considerando che il 12 maggio 1995 la Commissione ha adottato una raccomandazione riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali²⁶;
3. considerando che nella sua risoluzione²⁷ sulla raccomandazione della Commissione riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a considerare la possibilità di trasformare la sua raccomandazione in una proposta di direttiva del Consiglio, da presentare quanto prima;
4. considerando che il 29 maggio 1997 il Comitato economico e sociale ha adottato un parere²⁸ sul Libro verde della Commissione intitolato "Gli appalti pubblici nell'Unione europea - spunti di riflessione per il futuro", che propone termini massimi di pagamento ed interessi di mora sui ritardi di pagamento delle autorità pubbliche;
5. considerando che il 4 giugno 1997 la Commissione ha pubblicato un Piano d'azione per il mercato unico²⁹, nel quale si dava risalto al fatto che i ritardi di pagamento rappresentano un intralcio sempre più grave per il successo del mercato unico;

21

22

23

24 GU C 323 del 21.11.1994, pag. 19.

25 COM(94) 207 def. del 3 giugno 1994.

26 GU L 127 del 10.6.1995, pag. 19.

27 GU C 211 del 22.7.1996, pag. 42.

28 GU C 287 del 22.9.1997, pag. 92.

29 SEC(97) 1 def. del 4.6.1997, pagg. 8 e 38.

6. considerando che il 17 luglio 1997 la Commissione ha pubblicato una comunicazione intitolata "Relazione sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali"³⁰ nella quale si ricapitolano i risultati di una valutazione degli effetti prodotti dalla raccomandazione della Commissione del 12 maggio 1995;
7. considerando che i ritardi di pagamento impongono pesanti oneri amministrativi e finanziari alle imprese, ed in particolare a quelle di piccole e medie dimensioni; che inoltre tali ritardi costituiscono una tra le cause principali d'insolvenza e determinano la perdita di numerosi posti di lavoro;
8. considerando che le differenze tra le norme in tema di pagamento e le prassi seguite negli Stati membri costituiscono un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno; infatti, chi debba recuperare crediti da debitori situati in diversi Stati membri si trova di fronte ad ampie divergenze delle rispettive legislazioni, che rendono il recupero dei crediti difficile, prolungato e costoso;
9. considerando che ciò limita notevolmente le transazioni commerciali tra Stati membri; che ciò contraddice il dettato dell'articolo 7 A del trattato, secondo il quale gli operatori economici dovrebbero essere in grado di svolgere le proprie attività in tutto il mercato interno in condizioni che garantiscano che le operazioni transfrontaliere non comportino rischi maggiori di quelle interne; che l'applicazione di norme diverse alle operazioni interne e transfrontaliere comporterebbe la creazione di distorsioni della concorrenza;
10. considerando che stando alle statistiche più recenti in molti Stati membri non si è avuto alcun miglioramento nella situazione dei ritardi di pagamento dopo la raccomandazione del 12 maggio 1995;
11. considerando che in conformità dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'articolo 3 B del trattato l'obiettivo della lotta contro i pagamenti tardivi non può essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri separatamente e possono essere meglio realizzati a livello comunitario; che la presente direttiva non va al di là di quanto necessario per raggiungere l'obiettivo auspicato;
12. considerando che i ritardi di pagamento costituiscono una violazione contrattuale resa finanziariamente interessante per i debitori nella maggior parte degli Stati membri dai bassi livelli dei tassi degli interessi di mora e dalla lentezza delle procedure di ricorso; che per invertire tale tendenza occorre modificare in modo decisivo questa situazione; che le conseguenze di un pagamento tardivo devono risultare dissuasive e risarcire altresì pienamente i creditori per le spese sostenute;
13. considerando che l'impiego di clausole di riserva della proprietà per accelerare i pagamenti è attualmente inibito dalle divergenze nelle leggi nazionali; che è necessario garantire che i creditori possano esercitare la riserva di proprietà in tutta la Comunità, mediante una clausola unica e riconosciuta in tutti gli Stati membri;
14. considerando che le conseguenze del pagamento tardivo possono risultare dissuasive soltanto qualora siano accompagnate da procedure di ricorso rapide, efficaci e che non implicino spese rilevanti per il creditore; che conformemente al principio di non

30 GU C 216 del 17.7.1997, pag. 10.

discriminazione di cui all'articolo 6 del trattato, tali procedure devono essere aperte a creditori di tutti gli Stati membri indipendentemente dal paese di residenza;

15. considerando che alle autorità pubbliche fa capo un volume considerevole di pagamenti alle imprese; che una disciplina rigorosa dei pagamenti da parte di tali autorità produrrebbe ricadute benefiche sull'economia nel suo insieme; che per quanto riguarda i pagamenti della Commissione è già stato deciso di concedere a taluni creditori il diritto di percepire interessi di mora sui pagamenti in ritardo;
16. considerando che, ai fini dell'esecuzione della presente direttiva, la Commissione deve essere assistita da un comitato consultivo,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

Articolo 1

Campo d'applicazione

Le disposizioni della presente direttiva si applicano ad ogni pagamento effettuato nell'ambito di transazioni commerciali.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

- 1) "transazioni commerciali": negozi tra due o più persone che esercitano un'attività commerciale, una professione od un mestiere ed agiscono nel contesto di tali attività, ovvero tra tali persone e le autorità pubbliche, finalizzati alla consegna di merci o alla prestazione di servizi, a titolo oneroso;
- 2) "ritardi di pagamento": l'inosservanza dei termini di pagamento contrattuali o legali;
- 3) "riserva di proprietà": il diritto del venditore di conservare la proprietà delle merci fino al completo pagamento del prezzo;
- 4) "autorità pubbliche": lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o di tali organismi di diritto pubblico. Un organismo si considera di diritto pubblico allorché sia istituito per soddisfare specificatamente esigenze d'interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, dotato di personalità giuridica, finanziato in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, ovvero la cui gestione sia soggetta a un controllo da parte di questi ultimi, ovvero ancora il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

- 5) "contratti pubblici": contratti stipulati per iscritto a titolo oneroso fra persone fisiche o giuridiche e le autorità pubbliche.

CAPO II

Articolo 3

Termini, interessi e risarcimento del danno

1. Gli Stati membri assicurano quanto segue:
 - a) il termine per il pagamento dei debiti non deve essere superiore ai 21 giorni di calendario dalla data della fattura, salvo altrimenti disposto dal contratto o dalle condizioni generali di vendita predisposte;
 - b) in assenza di fattura ovvero qualora la data della fattura non possa venire determinata con certezza ovvero ancora qualora la data della fattura risulti antecedente a quella della consegna il termine di scadenza deve decorrere dalla data di consegna;
 - c) al creditore deve essere riconosciuto il diritto di esigere dal debitore il pagamento di interessi su qualsiasi somma non versata allorché il creditore non abbia ricevuto la somma dovuta entro il termine previsto alle lettere a) e b);
 - d) gli interessi devono decorrere automaticamente dal giorno successivo al termine di scadenza senza che sia necessaria una costituzione in mora;
 - e) il livello degli interessi di mora ('tasso legale'), cui ha diritto il creditore, deve essere almeno pari a quello risultante dalla somma del tasso d'interesse per operazioni di riacquisto (pronti contro termine) della Banca centrale europea ("tasso di riferimento") e di otto punti percentuali ("margine"), salvo altrimenti disposto dal contratto o dalle condizioni generali di vendita predisposte dal venditore; per gli Stati membri che non partecipano alla terza fase dell'unione economica e monetaria, il tasso di riferimento deve essere costituito dal tasso equivalente delle rispettive banche centrali;
 - f) il tasso legale degli interessi di mora nei singoli Stati membri deve mutare automaticamente in concomitanza di cambiamenti del tasso di riferimento di cui al punto e);
 - g) oltre al diritto agli interessi al creditore deve essere riconosciuto il diritto di esigere dal debitore il pieno risarcimento del danno subito.
- 2) Il margine di cui al paragrafo 1, lettera e) può essere modificato dalla Commissione, secondo la procedura di cui all'articolo 9, qualora il tasso legale non sia abbastanza elevato da dissuadere l'acquirente dal pagamento tardivo e da indennizzare pienamente il venditore di ogni perdita cagionata da ritardi di pagamento, con particolare riferimento ad interessi a carico del venditore.

Articolo 4

Riserva della proprietà

1. Gli Stati membri provvedono affinché il venditore conservi il diritto di proprietà qualora notifici tale intenzione all'acquirente non oltre la data di consegna delle merci. Se alla scadenza del termine fissato per il pagamento questo non è stato eseguito, il venditore può esigere la restituzione delle merci. Il rischio di danni alle merci o della loro perdita grava sull'acquirente, dal momento in cui ne ha avuto il possesso. La notificazione può validamente figurare nei moduli di contratto del venditore, nella fattura od in un contratto stipulato a seguito di trattative individuali.

Gli Stati membri riconoscono la validità delle clausole figuranti in allegato o di clausole con effetto equivalente.

2. Il paragrafo 1 si applica solamente ai debiti da adempiere in unica soluzione.
3. Gli Stati membri definiscono gli effetti del patto di riserva della proprietà per quanto non disciplinato dalla presente direttiva, con particolare riguardo agli effetti sui terzi di buona fede.

Articolo 5

Procedure di recupero accelerato di crediti non contestati

1. Gli Stati membri assicurano l'applicazione di procedure accelerate di recupero per i crediti non contestati.
2. Tali procedure si applicano indipendentemente dall'importo del credito.
3. Possono avvalersi delle procedure i creditori di tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla loro residenza.
4. Il creditore può scegliere se essere o meno rappresentato da un terzo.
5. Le procedure giudiziarie dovrebbero essere concepite in modo che il periodo di tempo tra la data di ricezione della domanda del creditore e la data di esecutorietà dell'ingiunzione di pagamento o di misure equivalenti non sia superiore a sessanta giorni di calendario; tale termine fa salvi:
 - a) l'applicazione delle norme relative alla notificazione delle citazioni o atti giudiziari; e
 - b) il diritto del convenuto di contestare il debito.

Articolo 6

Procedure legali semplificate per debiti di importo modesto

Gli Stati membri assicurano l'applicazione di procedure semplificate ai crediti al di sotto di una soglia non inferiore a 20 000 ECU. Queste procedure assicurano la disponibilità di metodi semplici e poco onerosi per adire le vie legali allo scopo di riscuotere i crediti. Se necessario, il livello della soglia può essere modificato dalla Commissione, alla luce di mutate condizioni

economiche, secondo la procedura di cui all'articolo 9. Delle procedure semplificate possono avvalersi i creditori di tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla loro scadenza.

CAPO III

Articolo 7

Trasparenza delle gare per pubblici appalti

Gli Stati membri provvedono affinché i bandi delle gare di appalti pubblici ed i capitolati d'appalto contengano indicazioni precise dei termini di pagamento e delle scadenze praticate dalle autorità pubbliche. Vanno in particolare fissati i termini per l'espletamento delle formalità amministrative precedenti il pagamento, quali le procedure di collaudo di lavori pubblici.

Articolo 8

Pronto pagamento, termini e interessi di mora di diritto

Gli Stati membri assicurano quanto segue:

- 1) il termine per il pagamento dei debiti contrattuali da parte delle autorità pubbliche, determinato secondo l'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b), non deve superare i 60 giorni di calendario; il contratto non può in alcun caso prevedere termini di pagamento superiori;
- 2) deve essere riconosciuto il diritto del creditore al pagamento degli interessi di mora da parte dell'autorità pubblica su qualsiasi importo non ancora versato alla scadenza del termine per il pagamento; l'interesse deve essere calcolato secondo l'articolo 3, paragrafo 1, lettere d) ed e), e pagato d'ufficio dalla pubblica autorità senza che occorra una domanda in tal senso;
- 3) all'autorità pubblica non deve essere consentito domandare od esigere che il creditore rinunci ai diritti previsti dal presente articolo.

CAPO IV

Articolo 9

Comitato

Ai fini dell'articolo 3, paragrafo 2 e dell'articolo 6 la Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato, entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame, formula il suo parere sul progetto, eventualmente procedendo a votazione.

Il parere è iscritto a verbale; inoltre, ciascuno Stato membro ha il diritto di chiedere che la sua posizione figuri a verbale.

La Commissione tiene in massima considerazione il parere formulato dal comitato. Essa lo informa del modo in cui ha tenuto conto del suo parere.

Articolo 10

Attuazione

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 31 dicembre 2000. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri possono lasciare in vigore od emanare norme più severe necessarie per conformarsi alla presente direttiva.
3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle principali disposizioni legislative, regolamentari od amministrative adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 11

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*.

Articolo 12

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo

Il Presidente

Per il Consiglio

Il Presidente

**Elenco delle clausole che devono essere riconosciute dagli Stati membri
in osservanza dell'articolo 4:**

ES: "El vendedor conservará la propiedad de los bienes hasta el pago."

DA: "Varen forbliver sælgerens ejendom, indtil den er betalt."

DE: „Die Ware verbleibt bis zur Bezahlung im Eigentum des Verkäufers."

EL: "Ο πωλητής παραμένει ο ιδιοκτήτης των αγαθών μέχρι την πληρωμή."

EN: "The goods remain the property of the seller until payment."

FR: "Les marchandises restent la propriété du vendeur jusqu'au paiement."

IT: "Le merci restano di proprietà del venditore fino al pagamento."

NL: "De waren blijven tot de betaling eigendom van de verkoper."

PT: "O vendedor conservará a propriedade dos bens até ao momento do pagamento."

FI: "Tavara on myyjän omaisuutta, kunnes kauppahinta on maksettu."

SV: "Varorna förblir säljarens egendom tills de betalats."

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO SULLE IMPRESE

L' IMPATTO DELLA PROPOSTA SULLE IMPRESE

in particolare sulle piccole e medie imprese (PMI)

Titolo della Proposta: proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio contro i pagamenti tardivi nelle transazioni commerciali

N° di riferimento del documento: 97012.

LA PROPOSTA

1. *Tenendo conto del principio di sussidiarietà, perché è necessaria una normativa comunitaria in questo campo e quali sono i suoi obiettivi principali?*

La proposta contiene una serie di provvedimenti per contrastare, nella Comunità europea, i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali. Essi si applicano a tutti i pagamenti in ritardo tra imprese, a quelli tra settore pubblico e imprese, e a tutte le imprese, con o senza personalità giuridica, compresi i lavoratori autonomi che praticano un commercio o una professione di qualsiasi tipo.

Scopo generale della proposta è incoraggiare, a beneficio di tutte le imprese, il rispetto dei termini di pagamento, convenuti nel contratto. Essa fornisce un quadro giuridico per dissuadere i debitori dal pagamento tardivo, per dare ai creditori pagati in ritardo il diritto a una adeguata compensazione e per definire o snellire e rendere efficiente, economica e veloce la procedura di recupero dei crediti. Essa contiene, infine, misure specifiche per migliorare i termini di pagamento degli enti pubblici.

È provato che i ritardi nei pagamenti ostacolano il buon funzionamento del Mercato Interno³¹. Le differenze tra modalità di pagamento nella Comunità sono notevoli, e tali da dissuadere le imprese dai commerci transfrontalieri. Anche le differenze tra le norme degli Stati Membri sui pagamenti in ritardo, tra le procedure di ricorso e tra le modalità di risarcimento delle spese di recupero dei crediti ostacolano i commerci transfrontalieri. Infine, le differenze nei termini di pagamento e i problemi dovuti ai ritardi nei pagamenti danneggiano la competitività delle imprese³².

La Raccomandazione della Commissione del 1995 sui termini di pagamento nelle transazioni commerciali³³ ha dato agli Stati Membri l'opportunità di affrontare il problema

31 Cfr., per esempio, l'Indagine europea sulle abitudini di pagamento 1996, Intrum Justitia, Amsterdam, aprile 1997.

32 Cfr. la relazione della Commissione sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, GU C 216, del 17.7.1997, pag.10, in particolare le sezioni 3.1 e 3.2.

33 GU L 127, del 10.6.1995, pag.19.

con uno strumento non vincolante. La relazione della Commissione del luglio 1997, concludeva però che l'azione degli Stati membri era stata insufficiente e che occorreva proporre misure più incisive, come una direttiva³⁴, per ridurre i ritardi di pagamento nella Comunità. Recenti statistiche dimostrano inoltre che il problema dei ritardi di pagamento in molti Stati Membri non è migliorato dopo l'approvazione della suddetta raccomandazione³⁵.

Dato che l'azione degli Stati Membri è stata insufficiente e che persistono gli effetti nocivi dei ritardi di pagamento sul regolare funzionamento del Mercato Unico, va proposto ora uno strumento vincolante, sotto forma di direttiva. Poiché i singoli Stati Membri non possono centrare l'obiettivo di ridurre i ritardi di pagamento in seno al Mercato Unico, tenendo conto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 3b del Trattato, sarà l'azione della Comunità nel suo insieme che dovrà riuscirvi.

L'IMPATTO SULLE IMPRESE IN GENERALE

2. *Chi è interessato alla proposta?*

Esistono sostanzialmente tre situazioni in cui le imprese sono in generale interessate alla proposta:

- a) Quando un'impresa è pagata in ritardo da un'altra impresa
- b) Quando un'impresa paga in ritardo un'altra impresa
- c) Quando un'impresa è pagata in ritardo da un cliente (persona singola, non cliente d'affari)

Secondo numerose indagini, tra i Paesi del SEE³⁶ esistono forti divari tra termini di pagamento stabiliti dal contratto e la data del pagamento effettivo. Grecia, Portogallo e Italia registrano i termini in media più lunghi. Norvegia, Finlandia e Svezia quelli in media più brevi. I Paesi con la sofferenza media più lunga (i giorni, cioè, che intercorrono tra il termine stabilito nel contratto e la data del pagamento effettivo) sono Portogallo, Italia, Belgio, Grecia, Paesi Bassi e Regno Unito.

I settori annoverati di solito tra i debitori peggiori in Europa sono quello edile, il settore pubblico, trasporti/logistica, vendite al minuto/all'ingrosso, industrie primarie. Invece, quello bancario/assicurativo, chimico e delle telecomunicazioni sono ritenuti i migliori debitori³⁷.

Le grandi imprese sono i clienti che in Europa rinviano più a lungo i pagamenti, seguite dal settore pubblico e dalle piccole imprese. Le grandi imprese sono citate come il tipico cliente che ritarda più a lungo nel 32% di casi medi dell'UE, con punte particolarmente elevate in Spagna (49%) ed in Italia (41%)³⁸.

34 GU C 216, del 17.7.1997, parti 2.1 e 4.

35 GU C 216, del 17.7.1997, parte 2.2.

36 Cfr. il riassunto di recenti statistiche nella GU C 216, del 17.7.1997, sezione 2.2.

37 Cfr. European Payment Habits Survey 1996, Intrum Justitia, Amsterdam, aprile 1997.

38 Inchiesta Congiunturale europea, Concessione Thornton International Business Strategies Ltd. Primavera 1997, Tribuna.

Un'indagine sul Regno Unito del 1994 ha riscontrato i livelli più alti di arretrati netti totali nell'edilizia, nella manifattura e nelle vendite all'ingrosso; quelli più bassi nell'industria primaria, nella vendita al minuto e nei trasporti³⁹. Esistono anche significative differenze regionali. Un'altra recente indagine sul Regno Unito ha confermato che il settore manifatturiero detiene il record di peggior pagatore (solo 14,0% di pagamenti in tempo), seguito dall'edilizia (20,4%) e dai grossisti (20,6%), mentre il pagatore di gran lunga più puntuale è il settore dei servizi finanziari (31,6%)⁴⁰. L'indagine ha anche provato che le PI che hanno pagato le loro fatture in tempo sono il doppio delle imprese più grandi (il 23,2% di PI hanno pagato in tempo contro il 13,8% di MI e il 9,7% di grandi imprese).

In Francia, i debitori netti (coloro, cioè, che più di altri beneficiano del credito di fornitura) si trovano nel commercio al minuto, in particolare nella distribuzione alimentare, nel commercio all'ingrosso e nella vendita e riparazione di autovetture⁴¹. I crediti di fornitura si concentrano soprattutto nelle grandi imprese: il 43% dei crediti di fornitura va a quelle con oltre 500 dipendenti; il 31% a quelle con oltre 2.000. I creditori netti sono diffusi più uniformemente nei vari settori ma sono più numerosi tra i produttori di beni intermedi, di impianti e macchinari, nel commercio all'ingrosso e nei servizi. Il 57% del credito di fornitura è elargito da imprese con meno di 500 dipendenti. Recenti tendenze in questo campo favoriscono le imprese maggiori a svantaggio delle PMI.

Infine, problemi particolarmente acuti di pagamento si registrano nell'industria edile spagnola, con termini medi di 215 giorni per i pagamenti delle grandi imprese edili alle PMI fornitrici di materiali da costruzione⁴². Problemi molto gravi di pagamento sono anche insorti per i fornitori di attrezzature mediche agli ospedali pubblici in Italia (termini medi di 307 giorni), Spagna (305 giorni), Portogallo e Grecia, con ampie variazioni regionali⁴³.

La proposta fisserà inoltre nuovi requisiti per garantire pagamenti rapidi da parte delle amministrazioni pubbliche in tutti gli Stati Membri.

3. *Cosa dovranno fare le imprese per conformarsi alla proposta?*

Per le imprese in genere, le norme proposte sugli indennizzi per ritardi di pagamento (art. 3) introducono nuovi diritti e nuovi obblighi. Le imprese dovranno rispettarli per risarcire adeguatamente i creditori pagati in ritardo e dissuadere i debitori da tale pratica. La proposta, poi, rispetta in pieno il principio della libertà contrattuale, che lascia i contraenti liberi di negoziare e di accordarsi per esempio sulla scadenza del pagamento e sull'interesse dovuto in caso di pagamento in ritardo.

Se l'obbligo di pagare, contrattuale o di legge, viene violato, le imprese pagate tardi potranno essere risarcite e quelle che pagano tardi dovranno indennizzarle, pagando l'interesse e le altre spese, notarili e amministrative, dovute al recupero del credito.

L'interesse di mora aumenta automaticamente, senza che il creditore debba inviare solleciti (articolo 3, paragrafo d)). Ciò porterà risparmi amministrativi alle imprese degli Stati Membri (come il Belgio) in cui, attualmente, i solleciti sono richiesti.

39 Forum of Private Business, Londra, 31 marzo 1994.

40 Survey of the payment performance in Britain, Dun & Bradstreet, Londra, ottobre 1997.

41 Observatoire des délais de paiement, quinta relazione, Parigi, settembre 1997, pag. 10.

42 Confederazione spagnola dei fornitori di materiali edili (CEPCO), Relazione sull'industria edilizia spagnola, Madrid, settembre 1996.

43 European Diagnostic Manufacturers Association, ottobre 1997.

La clausola di riserva della proprietà (articolo 4) se uniformemente applicata porterà risparmi amministrativi alle imprese che la usano soprattutto per le esportazioni. Attualmente, per soddisfare le norme di legge dei vari Stati Membri, gli esportatori hanno bisogno di una clausola di riserva della proprietà per ogni Stato Membro in cui esportano, il che significa un'onere supplementare. D'ora in poi, esse potranno usarne una sola ricorrendo a una formula della proposta o a un'altra equivalente. Si potranno risparmiare altre spese amministrative e legali eliminando, per le imprese di alcuni Stati Membri, formalità come la registrazione del contratto o il ricorso a un notaio. All'inizio, le imprese dovranno modificare i loro contratti standard o singoli per conformarsi alla clausola uniforme di riserva della proprietà. Modifiche, tuttavia, *una tantum*, i cui costi, non elevati, sono compensati dai risparmi amministrativi a lungo termine, nonché da esportazioni che l'applicazione uniforme della clausola di riserva della proprietà sarà in grado di stimolare.

Le proposte sulle procedure di ricorso (artt. 5 e 6) mirano a garantire che i creditori possano recuperare i crediti rapidamente, efficacemente e a costi bassi. Le modifiche faranno risparmiare le imprese che ricorrono a queste procedure riducendo le formalità da espletare e limitando al minimo i costi finanziari, soprattutto se il debitore e il creditore sono in Stati Membri diversi. Per le procedure di recupero accelerate (articolo 5), l'abolizione del tetto (basato sull'importo del debito), sotto il quale in taluni Stati Membri esse si applicano, permetterà la diffusione di tali procedure. In Germania, la procedura di recupero accelerata (*Mahnverfahren*) non ha alcun tetto; nel 1996, con essa, sono stati trattati oltre 8 milioni di casi. L'onorario medio di un recupero tipo si aggira così intorno a 17 ECU, contro i 100 necessari alle procedure di recupero tradizionali.

Nelle procedure legali semplificate per i debiti di modesta entità (articolo 6), il tetto dei 20.000 EURO consente di coprire un numero più elevato di transazioni commerciali, permettendo a molte più imprese di beneficiare della relativa speditezza e dei costi contenuti dei "piccoli tribunali dei reclami".

Gli enti pubblici dovranno assicurarsi che i bandi e le documentazioni di gara contengano indicazioni precise sui termini di pagamento (articolo 7). Ciò causerà qualche spesa amministrativa, ma *una tantum*, con l'introduzione di termini di pagamento standard.

Anche gli enti pubblici dovranno rispettare i termini massimi di pagamento e il pagamento automatico di interessi di mora (articolo 8). Si dovranno modificare clausole contrattuali e istituire procedure amministrative interne atte a garantire il rispetto delle scadenze. Possono insorgere costi per adeguare i sistemi informatici. La necessità di tali procedure è stata evidenziata dalla raccomandazione della Commissione del 1995 (art. 6(b) e (c)). L'Irlanda, che ha appena introdotto una legge sul pagamento rapido da parte del settore pubblico, stima che le spese amministrative per attuare i pagamenti automatici degli interessi di mora siano esigue e che tali procedure non richiederanno un aumento degli organici.

4. *Quali sono gli effetti economici che la proposta potrebbe avere?*

Questa proposta porterà significativi vantaggi alle imprese, in particolare alle PMI. Ridurre i ritardi di pagamento migliorerà il loro *cash-flow*, riducendo i costi di finanziamento dovuto a pagamenti in ritardo. Le imprese avranno meno spese di recupero dei crediti, risparmieranno tempo e personale per inviare i solleciti, gestire i reclami in sospeso e recuperare crediti mediante lunghe procedure di indennizzo. Verranno risparmiate anche le spese legali di riscossione dei crediti.

Inoltre, le imprese pagate in ritardo saranno adeguatamente risarcite di tutti le spese sostenute. Anche questo avrà un impatto positivo sulla redditività e competitività delle imprese.

Tempi di pagamento più brevi miglioreranno i bilanci delle imprese riducendo il peso degli sfasamenti contabili sugli attivi totali e anche le probabilità di fallimento. Se il *cash-flow* dagli acquirenti ai fornitori non viene ostacolato anche le insolvenze se un grosso cliente non riesce a pagare in tempo, divengono meno probabili.

Per dare un'idea della vastità dei potenziali vantaggi, un'indagine del 1994 sul Regno Unito ha stimato in 10 mrd. di £ (14,8 mrd. di ECU) il credito di fornitura netto in ritardo dovuto a imprese private nel Regno Unito. L'eliminazione totale dei ritardi di pagamento restituirebbe perciò alle imprese tale importo netto⁴⁴. Posto che l'importo del credito di fornitura nel Regno Unito rappresenti grosso modo quello degli altri Stati Membri, e posto che il numero totale di imprese britanniche sia proporzionale a quello della Comunità⁴⁵, l'importo globale del debito commerciale netto in ritardo verso imprese europee raggiungerebbe i 90 miliardi di ECU.

Ad un tasso bancario medio del 12%, gli interessi per i pagamenti in ritardo alle imprese dell'UE si aggirerebbero intorno a 10,8 miliardi di ECU l'anno.

Le proposte avranno un impatto positivo anche sull'occupazione. Secondo talune fonti, l'insolvenza su 4 in Europa è dovuta a ritardi di pagamento⁴⁶. Le insolvenze o le liquidazioni soprattutto di microimprese (fino a 10 dipendenti) in 5 Stati Membri (Belgio, Italia, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia), sono state stimate, nel 1995⁴⁷, a 44.567. Supponendo che tali imprese avessero in media cinque dipendenti, i posti di lavoro persi in un anno nei cinque paesi, solo per ritardi nei pagamenti, sarebbero 55.000. Oltre a mantenere tali posti di lavoro, le proposte incoraggeranno le imprese che assumono personale, migliorando il *cash-flow*, la loro redditività e competitività, e instaurando nelle economie europee un clima propizio ai pagamenti.

Le proposte avranno un impatto positivo anche sulla competitività. Nel calcolare i prezzi, le aziende potranno meglio tener conto dei termini di pagamento. Quelle che aumentano i prezzi per la lunghezza delle scadenze e per i ritardi nei pagamenti, in particolare all'esportazioni, li potranno ridurre se sanno di venir pagate rapidamente. La riduzione, poi, del debito commerciale in ritardo libererà risorse per usi più produttivi come la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

La riduzione globale dei ritardi di pagamento nella Comunità, procedure migliori per il recupero dei crediti in un altro Stato Membro e una clausola uniforme di riserva della proprietà stimoleranno anche il commercio intracomunitario, la partecipazione al Mercato Unico e il raggiungimento dell'obiettivo della coesione economica e sociale.

44 Forum of Private Business, Londra, 31 marzo 1994.

45 Le cifre sono rispettivamente 2.549 milioni e 15.777 milioni: Imprese in Europa, quarta Relazione, Commissione delle Comunità europee / EUROSTAT, 1996.

46 Fédération Nationale de l'Information d'Entreprises et de La Gestion de Créances, Lione, settembre 1997.

47 Quinta Relazione dell'Osservatorio europeo delle PMI, Rete Europea per la Ricerca sulle PMI, novembre 1997, cap. 7: "Insolvenze e fallimenti".

Infine, il pagamento più rapido da parte degli enti pubblici avrà effetti positivi sull'economia nel suo insieme. I fornitori di enti pubblici pagati in tempo potranno, a loro volta, pagare in tempo i propri fornitori, con un benefico effetto a cascata sull'economia.

IMPATTO SULLE PMI

5. *La proposta contiene provvedimenti per tenere conto della situazione specifica delle piccole e medie imprese (requisiti semplificati o diversi, ecc.)?*

La proposta non contiene provvedimenti specifici per le PMI, ma riguarda tutte le imprese. Ne beneficeranno, tuttavia, soprattutto le PMI, più colpite dai ritardi di pagamento. Essa sarà di particolare vantaggio per quelle che vendono beni o servizi senza contratti scritti (la maggior parte delle transazioni commerciali delle PMI è probabilmente effettuata senza contratti scritti). La proposta accerta la scadenza del pagamento e chiarisce le conseguenze della sua tardiva corresponsione.

CONSULTAZIONE

6. *Elenco delle organizzazioni che, consultate sulla proposta, hanno espresso i loro punti di vista principali*

Sul problema dei ritardi di pagamento, ha avuto luogo, nel corso degli anni, una consultazione molto ampia con le parti interessate. Un primo giro di consultazioni è avvenuto in base a un documento di lavoro della Commissione sul problema delle scadenze di pagamento nelle transazioni commerciali⁴⁸. Sono pervenute dalle organizzazioni professionali nazionali ed europee e da alcuni Stati Membri oltre 130 osservazioni scritte. Il 7/8 luglio 1993, è stata organizzata un'udienza pubblica, durante la quale circa 30 organizzazioni hanno espresso i loro punti di vista.

Un secondo giro di consultazioni è seguito alla pubblicazione della relazione della Commissione del luglio 1997. Sono pervenute 114 risposte scritte, per lo più di federazioni del commercio nazionali ed europee, di associazioni d'impresa, di studi legali e di agenzie di recupero crediti. 91 (80%) erano favorevoli ad una legislazione dell'UE sui ritardi di pagamento; 23 (20%) erano contrarie. La Commissione ha poi organizzato, il 7 ottobre 1997, un'udienza pubblica, alla quale hanno assistito oltre 200 persone, tra cui membri del Parlamento Europeo e del Comitato Economico e Sociale, che ha caldamente sostenuto una legislazione europea.

Le risposte hanno sostenuto con forza il diritto all'interesse sui ritardi di pagamento ad un tasso tale da dissuadere i debitori e il diritto del creditore al risarcimento completo delle spese, amministrative e legali, sostenute per il recupero del credito. Tutti i contributi sul settore pubblico sono stati a favore di una legge che stabilisse, per esempio, termini massimi di pagamento da parte del settore pubblico e un diritto automatico all'interesse per quelli effettuati in ritardo. Unanime l'appoggio ad una clausola uniforme di riserva della proprietà. Molte le risposte favorevoli a una semplificazione delle procedure di ricorso. Infine, agenzie di recupero crediti, a livello europeo e nazionale, chiedono di autorizzare le agenzie in tutti gli Stati Membri in un Mercato Unico adeguato al recupero crediti con reciproco riconoscimento delle licenze nella Comunità.

48 SEC(92) 2214 def. del 18.11.1992.