

CIRCOLARE INFORMATIVA 04/23

Milano, 13 gennaio 2023

OGGETTO: Ritardi di pagamento - aggiornamento della normativa UE - Consultazione pubblica

Cordiali saluti

 Il Segretario Generale
 Alessandro Carretta

DISTRIBUZIONE:

ASSOCIATI ORDINARI E CORRISPONDENTI			
AOSTA FACTOR	Alessandro BERTOLDO	FIDIS	Andrea FAINA
BANCA CF+	DIREZIONE GENERALE Michele RONCHI	GENERALFINANCE	Massimo GIANOLLI
BANCA IFIS	Andrea BERNA Alberto STACCIONE	GUBER BANCA	DIREZIONE GENERALE Simone PORCELLATI
BANCA SISTEMA	Fausto GALMARINI Andrea TRUPIA	IFITALIA	Ruxandra VALCU
BANCO DI DESIO E DELLA BRIANZA	Davide TOGNETTI	ILLIMITY BANK	Franco MARCARINI
BARCLAYS BANK IRELAND	Alessandro RICCO	INTESA SANPAOLO	Anna CARBONELLI
BCC FACTORING	Paolo IACHETTINI	ISTITUTO PER IL CREDITO SPORTIVO	DIREZIONE GENERALE Alfonso IAQUINANDI
BFF BANK	Massimiliano BELINGHERI	MBFACTA	Enrico BUZZONI
BPER FACTOR	Franco TOMASI Vittorio GIUSTINIANI	MEDIO CREDITO CENTRALE	DIREZIONE GENERALE Alberto ROMANI
BURGO FACTOR	Ugo BERTINI	MPS LEASING & FACTORING	Simone PASQUINI
CLESSIDRA FACTORING	Gabriele PICCINI Keoma GARBILLO	SACE FCT	Daniele SCHRODER
CREDEMFACTOR	Gabriele DECO'	SG FACTORING	Sylvain LOISEAU
CREDIT AGRICOLE EUROFACTOR	Ivan TOMASSI	UNICREDIT FACTORING	Simone DEL GUERRA
EXPRIVIA	Dario GRECO		
FACTORCOOP	Franco TAPPARO		
FACTORIT	Antonio DE MARTINI		
FERCREDIT	Stefano PIERINI		
ASSOCIATI SOSTENITORI			
AGENZIA ITALIA	Lorenzo BAGGIO	LEXANT SOCIETA' BENEFIT TRA AVVOCATI	Andrea ARNALDI
BENEFIND	Alessandro CICCHI	SCIUME' LEGAL & TAX	Nicola NUNZIATA
FINWAVE	Willy BURKHARDT	SEFIN	Claudia NEGRI
FS2A	Francesco SACCHI	STUDIO LEGALE FUMAGALLI, GRANDO e ASSOCIATI	Francesco LOI
GIOVANARDI STUDIO LEGALE	Cecilia LAMPERTICO	STUDIO LEGALE LUPI E ASSOCIATI	Massimo LUPI
LA SCALA SOCIETA' TRA AVVOCATI	Luciana CIPOLLA	STUDIO LEGALE RAIA & PARTNERS	Domenico RAIA
LEGALI RIUNITI LEX AVVOCATI ASSOCIATI	Gianluca LEOTTA		
LENDSCAPE	Kevin DAY		

La Commissione europea ha avviato ieri una **consultazione pubblica** sulla revisione della normativa UE inerente ai **ritardi di pagamento**.

Per la Commissione, le norme dell'UE sui ritardi di pagamento ne hanno determinato una riduzione. Tuttavia, oltre il 60% delle imprese dell'UE non vengono ancora pagate in tempo e le piccole e medie imprese (PMI) sono le più colpite. L'obiettivo della consultazione è studiare una revisione della normativa che possa aiutare in particolare le PMI, sulla base dei dati disponibili e futuri e analizzando i possibili impatti, e promuovere una transizione definitiva verso una cultura del "pagamento tempestivo".

Fra i temi oggetto della consultazione si citano anche, fra le clausole "inique", le clausole che vietano la cessione di crediti, che ostacolano la cessione di crediti pro soluto nonché altre forme di pagamento nuove e digitali. Si richiamano espressamente anche le pratiche di alcune legislazioni nazionali che hanno introdotto il divieto di cessione dei crediti o un limite all'esecuzione di ordini esecutivi di pagamento quando il debitore è una pubblica amministrazione.

La scadenza per l'invio di contributi alla UE è il 9 febbraio 2023.

INVITO A PRESENTARE CONTRIBUTI PER LA REVISIONE DELLA DIRETTIVA SUI RITARDI DI PAGAMENTO

TITOLO DELL'INIZIATIVA	Ritardi di pagamento – Revisione della normativa UE (Direttiva 2011/7/UE)
DG CAPOFILEA – UNITÀ RESPONSABILE	GROW Unità A2 "PMI" (piccole e medie imprese)
PROBABILE TIPO DI INIZIATIVA	<i>Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio</i>
PIANIFICAZIONE INDICATIVA	Terzo trimestre 2023
INFORMAZIONI AGGIUNTIVE	https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-strategy/late-payment-directive_en

A. Contesto politico, valutazione, definizione del problema e analisi della sussidiarietà

Contesto politico

Il 14 settembre 2022, nel suo discorso sullo stato dell'Unione europea¹, la Presidente Von der Leyen ha annunciato la revisione della direttiva sui ritardi di pagamento, affermando che *"semplicemente non è giusto che un fallimento su quattro sia dovuto al mancato pagamento delle fatture entro le scadenze previste. Per milioni di imprese familiari [la revisione della direttiva sui ritardi di pagamento] sarà come un'ancora di salvezza in acque agitate"*.

La direttiva sui ritardi di pagamento (direttiva 2011/7/UE) stabilisce una serie comune di regole volte a contrastare i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese (B2B) e tra pubbliche amministrazioni e imprese (G2B) standardizzando i termini di pagamento, i tassi di interesse e il riscarcimento dei costi di recupero. Come ricordato al considerando 12, tale direttiva mira a promuovere un *"passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi"* nel contesto economico dell'UE.

Problema che si intende affrontare con l'iniziativa

Oltre che di una valutazione formale nel 2015², diversi aspetti della direttiva sono stati oggetto di valutazione nel 2016³, 2017⁴, 2018⁵, 2019⁶, 2021⁷ e 2022⁸. È stata così individuata una serie di carenze nella direttiva, raggruppate come segue:

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_22_5493.

² *Valutazione ex post della direttiva sui ritardi di pagamento* <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/400ecc74-9a54-11e5-b3b7-01aa75ed71a1>.

³ *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva sui ritardi di pagamento* (e relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione), [COM\(2016\) 534 final](#).

⁴ Conti M., Elia L., Ferrara A. e Ferraresi M., *Governments' Late Payments and Firms' Survival: Evidence from the European Union*, studio del JRC <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121059>.

⁵ *Transazioni tra imprese: analisi comparativa tra le misure legislative e gli strumenti normativi non vincolanti per migliorare la correttezza nei pagamenti* <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c8b7391b-9b80-11e8-a408-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-103408786>.

⁶ *Risoluzione del Parlamento europeo sull'attuazione della direttiva sui ritardi di pagamento* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0042_IT.html.

⁷ *Opinione sulla piattaforma "Fit for future" in merito alla direttiva sui ritardi di pagamento* https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final_opinion_2021_sbgr2_06_late_payments.pdf.

⁸ Studio della Commissione: *Costruzione di una cultura dei pagamenti responsabili: migliorare l'efficacia della direttiva sui ritardi di pagamento*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb4bc1bd-1467-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

1) **Lacune normative e norme ambigue:**

- **Mancanza di termini massimi di pagamento nelle transazioni B2B.** Diversamente da quanto previsto per i pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni (G2B), la direttiva non stabilisce un termine di pagamento massimo tra imprese (B2B), ma solo un "riferimento" di 30 giorni. Di conseguenza, le aziende più grandi hanno imposto a operatori economici più deboli o di minori dimensioni termini di pagamento eccessivamente lunghi. Stabilendo termini di pagamento eccessivamente o ingiustamente lunghi, i debitori possono facilmente aggirare l'obbligo di pagare in modo puntuale.
- **Mancanza di una definizione chiara di prassi o clausole "inique".** Varie disposizioni della direttiva fanno riferimento al concetto di "gravemente iniquo" (per esempio riguardo alla negoziazione dei termini di pagamento nelle transazioni B2B). Tuttavia questo concetto non è definito nella direttiva ed è quindi estremamente difficile per un creditore dimostrare che una specifica prassi o clausola contrattuale sia gravemente iniqua. Vengono inoltre attuate varie prassi inique che in definitiva hanno l'effetto di aggirare gli obblighi della direttiva, per esempio quelle che vietano la cessione di crediti, che ostacolano la cessione di crediti pro soluto nonché altre forme di pagamento nuove e digitali.
- **Mancanza di chiarezza relativamente ai risarcimenti di importo forfettario (articolo 6).** Secondo l'interpretazione dei debitori, questa prescrizione si applica ai singoli "contratti" (che possono includere più fatture) piuttosto che alle singole fatture. La questione è stata recentemente chiarita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in una pronuncia pregiudiziale (causa C-585/20).
- **Mancanza di chiarezza relativamente alle procedure di verifica** e in particolare alla loro durata. Per le norme riguardanti le procedure di verifica occorre anche tenere conto della giurisprudenza risultante dalla recente pronuncia della CGUE nella causa C-585/20.
- **Mancanza di "strumenti" per monitorare e assicurare il rispetto delle norme.** La direttiva non contiene norme che favoriscano (i) il monitoraggio della conformità (per esempio, la raccolta di dati sui periodi o termini medi di pagamento nelle transazioni B2B e G2B), (ii) l'applicazione delle norme e (iii) la trasparenza sulle prestazioni di pagamento.
- **Mancanza di mezzi di ricorso idonei.** La direttiva non fornisce ai piccoli creditori gli strumenti adeguati per agire nei confronti dei loro debitori. L'unica misura prevista dalla direttiva, l'azione legale, può infatti rivelarsi troppo costosa e richiedere troppo tempo e potrebbe danneggiare gravemente le relazioni d'affari tra le parti.

2) **Asimmetria di potere negoziale tra piccoli e grandi operatori.** La dimensione o la posizione nella catena di fornitura rende le imprese più piccole più vulnerabili al rischio di subire ritardi nei pagamenti. In effetti, tali imprese sono spesso costrette ad accettare termini di pagamento più lunghi rispetto a ciò che ritengono idoneo per timore di perdere un contratto o un partner commerciale (fattore paura). I ritardi di pagamento si trasmettono inoltre dai clienti ai fornitori e questo "effetto domino" fa sì che i fornitori più piccoli posizionati alla fine della catena di fornitura siano pagati in ritardo.

3) **Cultura pervasiva dei pagamenti tardivi perché quelli rapidi non sono incentivati o premiati.** Ritardare i pagamenti è una prassi deliberata, poiché costituisce una forma di finanziamento gratuito e non causa problemi amministrativi. Persiste in tempi di stabilità economica e diventa più frequente in caso di flessione dell'economia, quando è più difficile accedere ai finanziamenti. La mancanza di sinergie efficaci con altre politiche pertinenti (ad esempio appalti pubblici, fondi regionali e strutturali) impedisce al denaro pubblico (e dell'UE) di sostenere i pagamenti equi nelle transazioni commerciali. Nella direttiva mancano disposizioni e strumenti per far sì che i pagamenti rapidi divengano la "norma" nelle transazioni commerciali e per rendere marginali quelli tardivi. Si tratta ora di un requisito particolarmente importante, in quanto i piani nazionali di ripresa e resilienza negli Stati membri saranno attuati principalmente attraverso appalti pubblici.

Base dell'azione dell'UE

Base giuridica

La base giuridica della direttiva vigente è costituita dall'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La revisione del testo legislativo vigente avverrà pertanto con la medesima base giuridica.

L'articolo 114 TFUE è la base giuridica adeguata per le misure volte a conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 26 TFUE (allineamento delle legislazioni nel mercato unico). La direttiva è inoltre una rifusione della prima direttiva sui ritardi di pagamento (direttiva 2000/35/CE), basata sull'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea. La direttiva vigente e la sua revisione rientrano nella competenza concorrente dell'UE e dei governi dei suoi Stati membri.

Necessità pratica di un'azione dell'UE

La direttiva riguarda ogni singola transazione commerciale finalizzata all'acquisizione di beni e servizi intercorrente tra imprese e tra pubbliche amministrazioni e imprese (appalti pubblici). Si stima che ogni anno nell'UE siano scambiati tra 18 e 40 miliardi di fatture, più di 500 al secondo⁹. Tuttavia, stando alle valutazioni di cui sopra, meno del 40 % di tali fatture è pagato in modo puntuale. L'oggetto di tale direttiva interessa quindi l'intera UE, in quanto i pagamenti nelle transazioni commerciali sono l'essenza stessa di un *mercato unico*.

Alcuni paesi dell'UE hanno introdotto norme nazionali più rigide della direttiva vigente e assicurano una migliore protezione alle PMI, per esempio ponendo un limite di 60 giorni ai termini di pagamento nelle transazioni B2B quando il creditore è una PMI, oppure istituendo organismi incaricati dell'esecuzione. Allo stesso tempo in alcune legislazioni nazionali è stato introdotto il divieto di cessione dei crediti o un limite all'esecuzione di ordini esecutivi di pagamento quando il debitore è una pubblica amministrazione. Per evitare la frammentazione del mercato unico è quindi necessario assicurare un'attuazione e un'applicazione uniformi delle norme.

I dati raccolti indicano che i ritardi di pagamento costituiscono il secondo più grande ostacolo alla crescita e per la duplice transizione verso modelli di impresa sostenibili e digitali¹⁰ (l'ostacolo maggiore in assoluto è rappresentato dagli oneri amministrativi). I ritardi di pagamento causano licenziamenti, ostacolano l'occupazione e pregiudicano la crescita e gli scambi transfrontalieri.

B. Obiettivi e opzioni strategiche

La revisione ha l'obiettivo di promuovere una cultura dei pagamenti rapidi basata su tre pilastri:

- definire a livello giuridico i pagamenti rapidi contrastando attivamente quelli tardivi.** Definizione di misure volte a evitare che i creditori (in particolare gli operatori più piccoli) incorrano in ritardi di pagamento. Ai fini di tale obiettivo le opzioni potrebbero includere:
 - l'istituzione di un limite ai termini di pagamento nelle transazioni B2B;
 - l'introduzione di deterrenti più efficaci (pagamento automatico degli interessi, aumento del tasso d'interesse, chiarimento delle norme sui risarcimenti di importo forfettario);
 - il chiarimento delle norme che riguardano le procedure di verifica;
 - la definizione di prassi e clausole inique;
 - la previsione di un obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di garantire che gli appaltatori principali paghino i propri subappaltatori in modo puntuale.
- facilitare la puntualità dei pagamenti promuovendo l'uso di strumenti di pagamento digitali moderni e costruendo un contesto imprenditoriale favorevole alle PMI e ai pagamenti puntuali.** Per raggiungere tale obiettivo le opzioni potrebbero includere:

⁹ https://blog.summitto.com/posts/number_of_invoices/.

¹⁰ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2244>.

- il miglioramento delle condizioni quadro per l'adozione di strumenti di pagamento digitali moderni;
- maggiore disponibilità e accesso alla formazione per la gestione del credito e l'alfabetizzazione finanziaria (nonché digitale) per le PMI;
- l'istituzione di criteri minimi comuni per i programmi di pagamento rapido;
- l'istituzione di un osservatorio UE dei pagamenti;
- l'istituzione di un meccanismo che premi i pagamenti rapidi nelle procedure di appalto pubblico.

3. rafforzare la prevenzione e l'applicazione della normativa affinché i pagamenti rapidi diventino la norma in tutti i settori industriali. Stabilire mezzi di ricorso efficaci contro gli eventuali ritardi di pagamento (approccio "reattivo"). Ai fini di tale obiettivo le opzioni potrebbero includere:

- un utilizzo maggiormente diffuso dei sistemi di mediazione per risolvere più velocemente le controversie sui pagamenti, proteggendo allo stesso tempo le relazioni d'affari;
- la designazione da parte dei governi dell'UE di autorità nazionali che gestiscano i reclami e avviino azioni di esecuzione ufficiali;
- l'introduzione di sanzioni amministrative.

Oltre alla riflessione sulle misure strategiche da adottare, la Commissione presterà particolare attenzione alla scelta degli strumenti per raggiungere gli obiettivi sopra indicati (strumenti normativi vincolanti, tra cui il ricorso a un regolamento invece che a una direttiva riveduta, oppure strumenti normativi non vincolanti come codici di condotta, orientamenti ecc.).

C. Probabile impatto

Sarà svolta un'analisi approfondita dell'impatto economico, ambientale e sociale di questa iniziativa. Saranno anche analizzati nel dettaglio e, ove possibile, quantificati i costi e benefici. L'analisi verterà anche sulla possibilità di semplificazione e riduzione degli oneri (amministrativi) per le imprese e in particolare per le PMI.

Pagamenti più rapidi riducono i costi di finanziamento e aumentano il flusso di cassa. Ogni giorno di ritardo in meno nei pagamenti consente alle imprese dell'UE di risparmiare 158 milioni di EUR in costi di finanziamento¹¹ e ne aumenta il flusso di cassa aggregato dello 0,9 %¹². Le imprese indicano il flusso di cassa ridotto come un elemento centrale delle loro strategie di investimento e di creazione di posti di lavoro, come pure il fatto che l'irregolarità, se grave, dei flussi di cassa mette in pericolo la redditività stessa di un'impresa.

I pagamenti rapidi hanno inoltre conseguenze dirette sull'occupazione. Lo studio del JRC del 2017 mostra che i pagamenti puntuali da parte del settore pubblico aumentano l'occupazione dello 0,7 % nei settori fortemente dipendenti dagli appalti con la pubblica amministrazione. Ciò si traduce in 900 000 posti di lavoro in più in tali settori.

I ritardi di pagamento influiscono sulla capacità delle imprese di investire in soluzioni verdi e sostenibili. Secondo la relazione 2022 sui pagamenti in Europa¹³, quasi il 70 % delle imprese considera i ritardi di pagamento un ostacolo alla loro transizione verde.

D. Strumenti per legiferare meglio

Valutazione d'impatto

Sarà effettuata una valutazione d'impatto per preparare l'iniziativa e orientare la proposta della Commissione. La valutazione riguarderà i 27 Stati membri nel periodo compreso tra gennaio 2014 e giugno 2022 e si baserà sui numerosi dati raccolti nel corso degli anni (si veda la sezione "Problema che si

¹¹ Cfr. la nota a piè di pagina 2.

¹² Cfr. la nota a piè di pagina 8.

¹³ Intrum, European Payment Report 2022 <https://www.intrum.com/publications/european-payment-report/european-payment-report-2022/>

intende affrontare con l'iniziativa").

Si terrà conto dei dati più recenti, ove disponibili. I dati saranno integrati tramite consultazioni mirate dei portatori di interessi (ad esempio un gruppo di PMI) e una consultazione pubblica. La Commissione prevede inoltre di effettuare uno studio mirato per raccogliere dati specifici al fine di arricchire le informazioni a sostegno delle opzioni. Il processo di valutazione d'impatto dovrebbe avere luogo dal quarto trimestre del 2022 al secondo trimestre del 2023.

Strategia di consultazione

I portatori di interessi sono già stati consultati in modo mirato attraverso la loro partecipazione alla piattaforma "Fit for Future", grazie alla quale hanno contribuito alla formazione di un parere sulla direttiva sui ritardi di pagamento¹⁴. La Commissione svolgerà comunque consultazioni più ampie possibili e garantirà che l'iniziativa si basi su elementi concreti. Oltre al presente invito a presentare contributi, le attività di consultazione comprenderanno:

- una consultazione pubblica della durata di 8 settimane, disponibile sul portale "Di' la tua" in tutte le lingue ufficiali dell'UE e promossa anche sul sito web della DG GROW. Saranno accettate le risposte formulate in una qualsiasi lingua ufficiale dell'UE. I risultati della consultazione saranno presentati in una relazione di sintesi e pubblicati sulla medesima pagina;

- un gruppo di PMI¹⁵.

- consultazioni mirate separate (in occasione di riunioni e tramite sondaggi) con portatori di interessi pubblici e privati. Potrebbero essere effettuate consultazioni anche nel contesto dello studio mirato svolto per la valutazione d'impatto.

In linea con la strategia "Legiferare meglio" della Commissione europea per lo sviluppo di iniziative basate sulle migliori conoscenze disponibili, invitiamo inoltre i gruppi seguenti a presentare ricerche scientifiche, analisi e dati pubblicati o prossimi alla pubblicazione: ricercatori scientifici e organizzazioni accademiche e associazioni civili con esperienza nei campi dell'imprenditorialità, dell'economia comportamentale, del benessere imprenditoriale, delle informazioni creditizie, della gestione del credito e della risoluzione alternativa delle controversie nell'ambito del commercio B2B. Siamo particolarmente interessati a documenti che sintetizzino lo stato attuale delle conoscenze in questi settori.

Una sintesi di tutte le consultazioni svolte sarà pubblicata sul sito web della DG GROW.

Motivi della consultazione

La consultazione offrirà ai portatori di interessi l'opportunità di condividere le proprie opinioni sul modo in cui l'iniziativa contribuisce a migliorare le prestazioni di pagamento e a costruire una cultura dei pagamenti più equa nel contesto imprenditoriale.

Destinatari

Sono invitati a partecipare alla consultazione tutti i portatori di interessi. Tra questi rientrano ad esempio le imprese, le PMI, le associazioni industriali, imprenditoriali o della società civile, il mondo accademico, le pubbliche amministrazioni e i rappresentanti di enti locali e regionali.

¹⁴ *Opinione sulla piattaforma "Fit for future" in merito alla direttiva sui ritardi di pagamento*
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final_opinion_2021_sbgr2_06_late_payments.pdf.

¹⁵ Raccolta di informazioni direttamente dalle PMI tramite la rete Enterprise Europe, gestita dalla DG GROW (si veda lo strumento n. 23 della serie di strumenti per legiferare meglio).