



Bruxelles, 26.8.2016
COM(2016) 534 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'attuazione della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16
febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni
commerciali**

{SWD(2016) 278 final}

1. FINALITÀ DELLA RELAZIONE

In conformità all'articolo 11 della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali¹ (di seguito la "direttiva"), entro il 16 marzo 2016 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla sua attuazione, corredata di eventuali proposte idonee. Poiché la direttiva sui ritardi di pagamento è un'iniziativa adottata nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) della Commissione², la presente valutazione rientra anche nel quadro del programma REFIT per monitorare i progressi compiuti nell'attuazione della direttiva e garantire che essa stia realizzando i benefici attesi.

La presente relazione è fornita in risposta alla prescrizione contenuta nella direttiva.

2. VALUTAZIONE DI EFFICACIA, EFFICIENZA, COERENZA, PERTINENZA E VALORE AGGIUNTO DELL'UE

La direttiva è stata adottata il 16 febbraio 2011, con un termine di recepimento nelle legislazioni nazionali di tutti gli Stati membri fissato al 16 marzo 2013.

Gli obiettivi specifici della direttiva sono i seguenti:

- offrire ai creditori pagamenti puntuali e misure che consentano loro di esercitare pienamente e con efficacia i loro diritti in caso di ritardi di pagamento;
- adottare nei confronti dei debitori misure rigorose che li scoraggino dal pagare in ritardo o dallo stabilire nei contratti termini di pagamento eccessivamente lunghi.

La direttiva persegue inoltre i seguenti obiettivi generali:

- agevolare il funzionamento del mercato interno semplificando le prassi di pagamento in tutta l'UE;
- sviluppare un contesto giuridico ed economico di sostegno alla puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali al fine di agevolare l'accesso delle PMI ai finanziamenti.

La presente relazione valuta se la direttiva stia raggiungendo gli obiettivi prefissati e formula raccomandazioni su come migliorarne l'attuazione. Le difficoltà incontrate nell'elaborare una valutazione definitiva ed ex-post sono dovute a tre fattori fondamentali: la recente entrata in vigore della direttiva; la difficoltà di accertare gli effetti della direttiva in relazione ai cambiamenti constatati in loco; la congiuntura esterna, come la crisi finanziaria e la situazione economica di taluni Stati membri.

Nel contesto della valutazione la Commissione si è avvalsa:

¹ GU L 48 del 23.2.2011, pag. 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007>.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_it.htm.

- (1) di uno studio esterno³ realizzato nel 2015, che comprendeva:
 - una ricerca documentaria delle leggi nazionali di recepimento della direttiva e delle relative misure non vincolanti, dati sui tempi medi di pagamento raccolti nei vari paesi da organizzazioni private e altre informazioni di pubblico dominio (ad esempio letteratura accademica, fonti nazionali);
 - un'indagine rappresentativa online e una consultazione pubblica con un totale di 2 950 risposte;
 - 135 colloqui con parti interessate delle amministrazioni pubbliche e delle imprese di tutta l'UE e 31 colloqui di follow up;
- (2) la consultazione di esperti nazionali e di organizzazioni imprenditoriali a livello di UE nell'ambito della riunione del gruppo di esperti sui ritardi di pagamento⁴ del 24 novembre 2015;
- (3) denunce, feedback e domande ricevuti dalle parti interessate;
- (4) informazioni di pubblico dominio: relazioni, indagini, studi, ecc.

La valutazione della direttiva è stata effettuata applicando cinque criteri: efficacia, efficienza, coerenza, pertinenza e valore aggiunto dell'UE. Dalla valutazione è risultato che:

- (1) la direttiva ha sensibilizzato in merito al problema dei ritardi di pagamento e ha posto la questione al centro dell'agenda politica. A causa delle sue misure rafforzate e di nuove prescrizioni per le amministrazioni pubbliche in particolare, l'attuazione della direttiva ha suscitato notevole interesse a livello degli Stati membri. In risposta, in diversi Stati membri le autorità di governo stanno adottando misure volontarie e strutturali per sostenere le disposizioni della direttiva al fine di rafforzare le normative di recepimento e affrontare specifiche questioni nazionali in tale contesto. Le imprese stanno quindi acquisendo sempre più dimestichezza con le norme in materia di ritardi di pagamento e con i loro diritti.
- (2) Il periodo di pagamento medio nell'UE si sta riducendo lentamente, sia nel settore pubblico sia in quello privato. La valutazione esterna ex-post ha tuttavia rivelato che, in più della metà di tutti gli Stati membri, gli enti pubblici non hanno ancora iniziato a rispettare il termine di 30 giorni imposto dalla legge. In alcuni di questi casi sono in atto sforzi supplementari e la tendenza generale evidenzia già segni di miglioramento. Nel settore privato, ad eccezione di un numero limitato di Stati membri in cui si registrano risultati deludenti in questo settore, i termini previsti nella direttiva sembrano essere ampiamente rispettati.
- (3) Circa la metà di tutti i creditori non esercita il diritto di applicare interessi di mora e di chiedere il risarcimento dei costi di recupero, come previsto dalla

³ <http://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/>.

⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2710>.

direttiva, per timore di danneggiare i rapporti commerciali. Dalla valutazione esterna è emerso altresì che molte PMI continuano ad accettare lunghi termini di pagamento imposti da società più grandi per lo stesso motivo. Si tratta di un aspetto intrinseco della cultura imprenditoriale, dovuto alla diversa posizione delle imprese nella catena di approvvigionamento, alla dimensione e al grado di dipendenza reciproca, nonché ad altri fattori come le specificità settoriali del mercato.

- (4) Vi sono finora pochi elementi a sostegno del fatto che la direttiva abbia avuto un impatto misurabile sulla liquidità delle imprese e abbia agevolato le operazioni transfrontaliere. Considerato che finora la direttiva non ha avuto effetti rilevanti sulla correttezza nei pagamenti, è probabile che i tempi necessari al conseguimento degli obiettivi generali saranno più lunghi. A causa della natura multiforme dei ritardi di pagamento, continuerà inoltre ad essere difficile stabilire se i cambiamenti osservati sul terreno siano dovuti esclusivamente alla direttiva o dipendano anche da altri fattori come, ad esempio, un miglioramento generale delle condizioni economiche.
- (5) D'altro canto, diversi fattori hanno contribuito a un'applicazione efficace della direttiva, tra cui i provvedimenti adottati a livello nazionale (ad esempio i codici di pagamento rapido), che hanno sostenuto con successo gli obiettivi della direttiva. Anche i forum che consentono lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri su come affrontare i ritardi di pagamento, come il gruppo di esperti sui ritardi di pagamento, possono avere effetti positivi. È risultato infine utile il proseguimento delle attività di sensibilizzazione e di scambio di competenze da parte della Commissione e degli esperti nazionali.
- (6) Al contempo sono stati identificati alcuni ostacoli che possono impedire un'applicazione efficace della direttiva:
 - per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, gli Stati membri soggetti a programmi di aggiustamento, in cui il pagamento rapido delle fatture deve essere equilibrato rispetto al rimborso del debito accumulato, sembrano avere difficoltà a rispettare la direttiva;
 - per quanto riguarda le imprese, poiché la direttiva mantiene una certa flessibilità nelle transazioni tra imprese, di ciò si avvalgono in diversi casi le grandi imprese che approfittano della loro posizione di mercato più forte stabilendo spesso clausole contrattuali abusive nei confronti dei piccoli fornitori. Inoltre, come spiegato in precedenza, in caso di ritardi di pagamento le imprese più piccole non esercitano i loro diritti per timore di danneggiare i rapporti commerciali. Questo squilibrio intrinseco del mercato non può essere corretto completamente dalle sole azioni legislative e sembrerebbe utile un ricorso più sistematico a misure non vincolanti e a procedure di composizione extragiudiziale delle controversie, quali la mediazione e i meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie.
 - La valutazione ha segnalato che le parti interessate necessitano di chiarezza in merito all'interpretazione di numerosi concetti fondamentali della direttiva quali "gravemente iniquo", "espressamente" e

"obiettivamente giustificato alla luce della particolare natura o delle caratteristiche del contratto". Un altro elemento ritenuto non chiaro è il punto d'inizio del calcolo dei periodi di pagamento.

- Mancando un sistema di controllo comune e obbligatorio, è molto difficile verificare gli eventuali progressi compiuti in conseguenza dell'applicazione della direttiva.
- (7) La direttiva si sta rivelando uno strumento efficace nella misura in cui i costi di regolamentazione derivanti direttamente dal suo utilizzo sono limitati sia per le imprese sia per le amministrazioni pubbliche. Fra i costi di regolamentazione figurano, ad esempio, gli oneri amministrativi e di comunicazione, il recepimento e l'attuazione e le misure volontarie a sostegno della direttiva. I costi relativi all'applicazione della direttiva possono tuttavia essere più rilevanti, soprattutto per le imprese, se i periodi di pagamento devono essere ridotti per rispettare i limiti stabiliti dalla direttiva. Questo comporterebbe un grande trasferimento finanziario iniziale, destinato ad avere un impatto sulla liquidità della società. Nel complesso si ritiene comunque che i costi siano, in ultima analisi, compensati dai benefici attesi. Dalla valutazione esterna risulta che, per ogni giorno di riduzione dei ritardi di pagamento, le imprese europee risparmiano un importo stimato di 158 milioni di EUR di costi di finanziamento⁵.
- (8) La direttiva è coerente con le altre politiche dell'UE volte a creare condizioni di parità e agevola la competitività per le imprese. La normativa è integrata da una serie di regolamenti dell'UE relativi al recupero dei crediti. Iniziative quali il procedimento per le controversie di modesta entità⁶, l'ingiunzione di pagamento europea⁷ e il titolo esecutivo europeo⁸ offrono ai creditori procedure semplificate per il recupero dei crediti pienamente coerenti con le disposizioni della direttiva.
- (9) I ritardi di pagamento continuano ad essere un problema estremamente pertinente e rilevante per le imprese in tutta l'UE. Dalla valutazione esterna è emerso che quattro imprese su cinque continuano a subire ritardi di pagamento da quando la direttiva è stata recepita per la prima volta negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. La direttiva è lo strumento più idoneo a combattere i ritardi di pagamento, ma servono anche misure correttive non vincolanti, che potrebbero affrontare questioni relative alla cultura imprenditoriale, quali gli squilibri di mercato, compresi quelli derivanti dalle diverse dimensioni delle imprese.

⁵ <http://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/>, pag. 59.

⁶ Regolamento (CE) n. 861/2007, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/?uri=URISERV%3A116028>.

⁷ Regolamento (CE) n. 1896/2006, https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41it.do.

⁸ Regolamento (CE) n. 805/2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A133190>.

- (10) Vi è un ampio consenso sul fatto che la direttiva produce un significativo valore aggiunto dell'UE. Le prassi di pagamento sono state semplificate in tutta Europa, eliminando le incertezze, e questo dovrebbe determinare gradualmente un aumento degli scambi transfrontalieri. Obiettivi di questo tipo non avrebbero potuto essere conseguiti se gli Stati membri agissero individualmente.

3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La direttiva è nella fase iniziale del suo ciclo di vita. I miglioramenti in relazione ai periodi medi di pagamento finora rimangono modesti. Nonostante la forte consapevolezza delle imprese riguardo ai diritti loro derivanti dalla direttiva, l'esercizio degli stessi non è ancora diffuso. Diversi fattori, quali la mancanza di un sistema di controllo comune, la mancanza di chiarezza in merito ad alcuni concetti fondamentali della direttiva e lo squilibrio di mercato tra grandi e piccole imprese, sembrano impedire l'efficace applicazione della direttiva. La direttiva risulta tuttavia coerente con la legislazione e le altre politiche dell'UE, è ancora pertinente e ha prodotto valore aggiunto dell'UE.

Su tale base, si raccomanda di mantenere la direttiva nella sua forma attuale e di concederle più tempo affinché possa sortire pienamente i propri effetti. Al fine di accelerare l'impatto finora positivo della direttiva, le seguenti azioni sono suggerite agli Stati membri e saranno adottate dalla Commissione:

per gli Stati membri:

- istituire un sistema/una procedura per monitorare i progressi compiuti, riferire e pubblicare informazioni sui periodi medi di pagamento in entrambi i settori pubblico e privato. La Commissione fornirà orientamenti per la definizione di una metodologia comune per il calcolo dei periodi di pagamento e faciliterà lo scambio di migliori pratiche in materia di metodi di comunicazione nel contesto delle riunioni semestrali dei gruppi di esperti;
- mantenere la questione dei ritardi di pagamento al centro dell'agenda politica, continuando l'azione di sensibilizzazione su questa tematica a livello nazionale;
- promuovere lo sviluppo e l'attuazione di iniziative di sostegno come i codici di pagamento rapido, la mediazione, incentivi per la puntualità nei pagamenti (buona e cattiva reputazione), ecc.;

per la Commissione:

- effettuare studi mirati negli Stati membri al fine di individuare in vari settori le migliori pratiche che contribuiscono a un'attuazione più efficace della direttiva, fare il punto sui risultati e diffondere le informazioni attraverso vari canali;
- continuare a fornire orientamenti alle parti interessate e a scambiare buone pratiche in varie forme (riunioni di gruppi di esperti, note interpretative);
- esplorare la possibilità di raccogliere informazioni comparabili sulle modalità di funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali nell'ambito dell'attuazione della procedura accelerata di recupero dei crediti non contestati e presentare i risultati nel quadro di valutazione UE della giustizia;

- valutare periodicamente l'impatto della direttiva e il successo nel conseguire i suoi obiettivi, tenendo conto del fatto che alcuni effetti possono richiedere tempi più lunghi per realizzarsi pienamente.