



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI  
UFFICIO MERCATO INTERNO E COMPETITIVITA'

## Relazione

### ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

#### Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali

- **Codice della proposta:** COM(2023) 533 del 12 settembre 2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0323 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero delle Imprese e del Made in Italy; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari europei.

\*\*\*

#### Premessa: finalità e contesto

*L'attuale direttiva sui ritardi di pagamento (Direttiva 2011/7/UE) è 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 sua revisione rientra pertanto nel mandato congiunto dell'UE e dei governi degli Stati membri.*

*Il miglioramento della correttezza nei pagamenti nelle transazioni commerciali è uno degli obiettivi delle comunicazioni della Commissione "Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020" (COM(2021) 350 definitivo) e "Una strategia per le PMI per un Europa sostenibile e digitale" (COM(2020) 103 definitivo). La revisione dà seguito, inoltre, alle raccomandazioni formulate dalla piattaforma "Fit for future" nel parere adottato nel dicembre 2021 e alla risoluzione del Parlamento europeo del 2019.*

*La revisione della direttiva sui ritardi di pagamento affronta tali carenze, prefiggendosi gli obiettivi principali di migliorare la disciplina di pagamento di tutti gli attori interessati (amministrazioni pubbliche, grandi aziende e PMI) e di proteggere le imprese dagli effetti negativi dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.*

*La revisione della direttiva sui ritardi di pagamento è stata inserita nel programma di lavoro 2023 della Commissione nell'ambito dell'obiettivo "Un'Europa pronta per l'era digitale".*

*La proposta di regolamento sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali si inserisce altresì nel più ampio pacchetto di misure per il sostegno alle piccole e medie imprese, sostituendo ed abrogando l'attuale Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Questa Direttiva è strettamente collegata alla Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Alla Direttiva 2011/7/UE si correla anche la disciplina dei pagamenti nelle transazioni commerciali tra le amministrazioni aggiudicatrici e gli appaltatori principali e tra gli appaltatori e i loro subappaltatori. L'articolo 71, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 88, paragrafo 7, della direttiva 2014/25/UE sugli appalti pubblici prevedono infatti la possibilità che gli Stati membri adottino disposizioni sui pagamenti diretti ai subappaltatori.*

*La proposta di regolamento sui ritardi di pagamento ha pertanto lo scopo di definire un approccio uniforme e vincolante volto a contrastare i ritardi di pagamento, applicabile alle imprese di tutte le dimensioni; nello specifico è volta a garantire l'affidabilità dei flussi di pagamento per rendere l'economia dell'UE, e in particolare le piccole e medie imprese (PMI), più competitive.*

*Insieme alla proposta in esame, la Commissione ha pubblicato una Comunicazione sugli aiuti alle PMI (COM(2023) 535 definitivo) e una direttiva che istituisce un sistema fiscale basato sulle norme della sede centrale per le microimprese e le piccole e medie imprese e modifica la direttiva 2011/16/UE (COM(2023) 528 definitivo).*

## **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

### **1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

*La proposta rispetta il principio di attribuzione, trovando nell'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la base giuridica adeguata a definire le misure volte a conseguire gli obiettivi prefissati dalla revisione della direttiva sui ritardi di pagamento.*

*Trattandosi di materia di competenza concorrente dell'UE e dei governi degli Stati membri, l'articolo 114 TFUE è correttamente individuato quale base giuridica per le misure volte a conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 26 TFUE (armonizzazione delle disposizioni nazionali), essendo l'intervento dell'UE necessario al fine di garantire che tutti gli Stati membri adottino le norme necessarie a prevenire i ritardi di pagamento e che gli stessi prevedano le giuste misure esecutive e dissuasive per contrastare i ritardi di pagamento con mezzi di ricorso adeguati.*

### **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

*In ogni caso la proposta di regolamento opera una revisione della normativa esistente (direttiva 2011/7/UE) con l'obiettivo di evitare la disomogeneità nel mercato unico dell'UE e migliorarne la competitività. Tale circostanza si rende possibile procedendo esclusivamente a livello euro-unitario. Tuttavia, ai fini di una valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà, occorre stabilire l'impatto della proposta sull'autonomia contrattuale delle imprese, in particolare rispetto alla fissazione di un termine massimo per i pagamenti fissato a 30 giorni,*

*nonché gli effetti finanziari derivanti dalla scelta, come atto giuridico, del regolamento, che riduce i margini di azione per ciascuno Stato membro, soprattutto per quelli maggiormente esposti al rischio di ritardo nei pagamenti nelle transazioni commerciali con le imprese.*

### **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

*In merito al rispetto del principio di proporzionalità, la proposta di regolamento si limita a quanto necessario per conseguire gli obiettivi prefissati dalla direttiva, ossia evitare ritardi di pagamento e favorire la rapidità dei pagamenti.*

*Bisogna tuttavia osservare che la scelta di procedere all'aggiornamento dell'attuale Direttiva 2011/7/UE mediante l'adozione di una nuova Direttiva avrebbe potuto, meglio di un Regolamento, tenere conto delle specificità dei singoli Paesi, con particolare riferimento ai diversi elementi di criticità emersi dalle analisi sulla gestione del ciclo passivo di spesa e sui tempi di pagamento.*

*L'individuazione ex lege di limiti cogenti riguardo al termine entro il quale effettuare il pagamento nei rapporti tra privati potrebbe inoltre risultare eccessivamente pregiudizievole rispetto alla libertà e all'autonomia dell'iniziativa commerciale privata di individuare condizioni di pagamento differenti, considerando anche la diversa esposizione al credito e al settore finanziario che intercorre tra grandi e piccole-medie imprese.*

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

*La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente negativa, poiché le nuove disposizioni introdotte dalla proposta di regolamento potrebbero avere un impatto sfavorevole, non solo per il settore pubblico che continua a riscontrare difficoltà a conformarsi alle disposizioni della direttiva 2011/7/UE, ma anche nell'ambito dei rapporti commerciali fra imprese.*

*Per la Commissione, il progetto è considerato di particolare urgenza, essendo i ritardi di pagamento una delle cause principali di fallimento delle PMI.*

### **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

*Le disposizioni contenute nel progetto non si ritengono conformi all'interesse nazionale, in quanto le novità introdotte dalla proposta di Regolamento, con particolare riferimento alla riconduzione dei tempi di pagamento nel termine massimo di 30 giorni anche nel settore sanitario e nel settore privato qualora il contratto disponesse termine differente come attualmente previsto dalla Direttiva 2011/7/UE, porrebbero il nostro sistema sotto ulteriore pressione, dato che al momento l'Italia, pur avendo fatto registrare miglioramenti, non è ancora pienamente in linea con le tempistiche previste dalla vigente direttiva.*

### **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

*Per la Commissione, la revisione conseguita con la proposta di regolamento contribuisce al conseguimento dello sviluppo di una cultura di pagamento responsabile nei confronti delle stesse imprese e alla loro sopravvivenza nel lungo periodo. Per questa ragione l'auspicio è che tale proposta sia approvata con urgenza da Parlamento europeo e Consiglio.*

*La Presidenza spagnola, di turno del Consiglio, ha tuttavia comunicato che il dossier non riveste carattere di priorità all'interno del proprio programma. L'esame dovrebbe quindi ripartire con la nuova Presidenza belga.*

*In considerazione del carattere trasversale della proposta, presso il Dipartimento per gli Affari europei (DAE) è stato avviato un tavolo di coordinamento con le Amministrazioni interessate (MIMIT, Ministero Giustizia, MEF-Ragioneria dello Stato, MIT, MASAF, MAECI, AGCM). L'obiettivo di tale esercizio è svolgere un approfondimento dei temi della proposta di regolamento e definire una posizione nazionale condivisa da rappresentare in sede di negoziato. Parallelamente è stato avviato un tavolo di consultazione con le principali associazioni di categoria interessate.*

*Nella riunione del gruppo di lavoro Competitività e Crescita (Mercato interno) del Consiglio del 12 ottobre 2023 (la prima dedicata all'esame della proposta di regolamento), l'Italia, sulla base dei commenti ricevuti in esito al coordinamento, ha condiviso le perplessità espresse da altre delegazioni nazionali (preferenza per una revisione della direttiva invece di un regolamento, termine unico di 30 giorni troppo stringente), riportando l'analisi del potenziale impatto negativo derivante dall'introduzione della nuova normativa sia sulle amministrazioni pubbliche, sia sulle imprese, non solo grandi ma anche le PMI, che subirebbero gli oneri previsti e perderebbero autonomia negoziale in settori chiave quale quello del commercio al dettaglio. Perplessità è stata espressa anche sulla previsione della nuova autorità di controllo, la cui introduzione nell'ordinamento interno andrebbe valutata attentamente in termini di impatto e di costi.*

## **C. Valutazione d'impatto**

### **1. Impatto finanziario**

*La proposta non dovrebbe incidere in alcun modo sul bilancio dell'UE.*

*Per quanto concerne l'incidenza sul bilancio nazionale, si ritiene opportuno evidenziare che i dati messi a disposizione dalla Ragioneria Generale dello Stato riguardo ai tempi di pagamento e debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni mostrano, in riferimento al 2022, un importo complessivo del debito commerciale delle PA di 29,3 miliardi, dei quali la componente «scaduta» si attesta a circa 15,8 miliardi, coprendo il 54,1 per cento dell'importo complessivo.*

*Inoltre, con il nuovo regolamento diventerebbe automatico il pagamento degli interessi di mora (senza necessità di richiesta da parte del creditore, che non può rinunciarvi), con possibili riflessi negativi, anche rilevanti, sulla finanza pubblica.*

### **2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

*Si segnala che, a livello ordinamentale, la proposta di regolamento potrebbe avere un notevole impatto. Il tema dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali è già stato ampiamente affrontato nel nostro ordinamento, perché oggetto di tre procedure di infrazione a livello europeo. Due di queste procedure hanno raggiunto lo stato di messa in mora (ex art. 260 TFUE), la terza è allo stato del parere motivato (ex art. 258 TFUE). Oggetto delle due procedure di infrazioni giunte alla messa in mora sono, rispettivamente: il mancato rispetto dei termini di pagamento non superiori a 30 o 60 giorni di calendario, secondo quanto stabilito all'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE, da parte delle pubbliche amministrazioni, quando*

*sono debitrice nel contesto di transazioni commerciali; violazioni della direttiva 2011/7/UE nei pagamenti dovuti dal servizio sanitario della regione Calabria. La procedura di infrazione allo stato di parere motivato si riferisce alla compatibilità dell'esclusione dei servizi di intercettazione nelle indagini penali dall'ambito di applicazione della direttiva.*

*Particolare attenzione merita, inoltre, l'istituzione obbligatoria, in ciascuno Stato dell'UE, di un'Autorità nazionale di controllo sui tempi di pagamento nelle transazioni commerciali, che costituisce una novità assoluta nel contesto italiano così come la definizione di uno specifico sistema sanzionatorio contro la violazione delle disposizioni del Regolamento.*

### **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

*La norma incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).*

*Sulla base dei dati dalla Ragioneria generale dello Stato in merito ai tempi di pagamento e debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, aggiornati al 2022, le Regioni e le Province autonome presentano un miglioramento nelle loro performance, mentre gli enti locali registrano un tempo medio di pagamento di 37 giorni, termine superiore a quanto previsto dalla proposta di regolamento.*

### **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

*Riguardo al settore pubblico, la proposta di regolamento non ammette più i pagamenti a 60 giorni per gli Enti del Servizio sanitario nazionale, con prevedibili effetti di onerosità, tenuto conto che i predetti Enti sarebbero chiamati ad adottare misure organizzative di rilevante impatto al fine di ricondurre i tempi di pagamento nell'ambito del nuovo termine di 30 giorni.*

### **5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

*La proposta può avere un impatto molto rilevante nei confronti delle imprese, considerato il ruolo determinante che hanno le PMI nel tessuto produttivo e commerciale. Nei rapporti tra imprese verrebbe infatti imposto, esplicitamente, un termine massimo di pagamento di 30 giorni, non previsto dall'attuale Direttiva 2011/7/UE e dalla normativa nazionale di recepimento, con effetti, da valutare, sulle modalità di definizione degli accordi commerciali fra le imprese.*

### **Altro**

*La proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali euro-unitarie. La posizione della nostra delegazione potrà di conseguenza evolvere, anche in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.*

*Si precisa che la relazione tiene conto delle osservazioni trasmesse dal MIMIT e dal Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria Generale dello Stato (MEF).*

## Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

<p><b>Oggetto dell'atto:</b> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Codice della proposta:</b> COM(2023) 533 del 12 settembre 2023</li> <li>– <b>Codice interistituzionale:</b> 2023/0323 (COD)</li> <li>– <b>Amministrazione con competenza prevalente:</b> Ministero delle Imprese e del Made in Italy; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari europei.</li> </ul>

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
<p><i>COM(2023) 533 definitivo del 12 settembre 2023</i></p>	<p><i>La direttiva 2011/7 è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 – Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 267, del 15 novembre 2012). Il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, a sua volta, aveva recepito nell'ordinamento giuridico italiano la direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29</i></p>	<p><i>La proposta di regolamento potrebbe avere un impatto significativo, sia sul piano economico che ordinamentale.</i></p>

	<i>giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (Gazzetta Ufficiale 2000, L 200, pag. 35)</i>	