



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.4.2009  
SEC(2009) 316

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*Documento di accompagnamento della*

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (rifusione)**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

{COM(2009) 126 definitivo}  
{SEC(2009) 315}

Programmazione in agenda o riferimento al programma di lavoro: 2009/ENTR/006. Il presente documento impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato all'elaborazione della valutazione dell'impatto e non pregiudica la forma definitiva che assumeranno eventuali decisioni assunte dalla Commissione.

Il comitato per la valutazione dell'impatto ha espresso il suo parere sul progetto di valutazione dell'impatto in data 17 dicembre 2008 [D(2008)10479]. Tutte le raccomandazioni formulate dal comitato sono state prese in considerazione e la valutazione dell'impatto è stata modificata di conseguenza.

## **1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

La direttiva 2000/35/CE è stata adottata per lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. A norma di tale direttiva, in caso di mancato pagamento entro i termini contrattuali o legali, è possibile applicare interessi di mora. La direttiva stabilisce un tasso legale, ma consente alle parti di disporre altrimenti. Gli interessi cominciano a decorrere dal giorno successivo alla data di scadenza o alla fine del periodo di pagamento stabiliti nel contratto, o trascorsi 30 giorni dal ricevimento della fattura da parte del debitore o di una richiesta equivalente di pagamento se il periodo di pagamento non è stabilito.

Nonostante la direttiva i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali costituiscono ancora una pratica diffusa all'interno dell'UE. Non sono frequenti solamente nelle transazioni fra imprese: dalle inchieste emerge fra l'altro che, in linea di massima, nel settore pubblico i periodi di pagamento sono più lunghi che per i contratti del settore privato.

Vari sono i motivi dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali come pure dell'atteggiamento passivo di molti creditori:

- (1) la struttura del mercato: il livello di concorrenza all'interno di un mercato, il potere di mercato degli operatori e la paura di compromettere i rapporti commerciali con i clienti sono importanti fattori i quali determinano il fatto che i creditori accettino o meno i ritardi di pagamento e che i debitori chiedano una proroga del periodo di credito commerciale. L'atteggiamento dei creditori nei confronti dei ritardi di pagamento e la loro paura di compromettere i rapporti commerciali con i propri clienti dipendono in larga misura dalla posizione che tali creditori occupano in un mercato specifico. Quanto ai debitori, il rispetto dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali è spesso legato a motivi di onorabilità professionale o commerciale o alla fiducia reciproca in rapporti commerciali di lunga data;
- (2) il ciclo economico: i mutamenti delle condizioni macroeconomiche sono un'altra causa dei ritardi di pagamento. Una congiuntura sfavorevole comporterà probabilmente un aumento dei ritardi di pagamento in quanto le imprese ritarderanno il momento in cui saldare le proprie fatture. Le imprese subiranno inoltre una diminuzione della capacità di generare liquidità dalle proprie operazioni e le banche potrebbero ridurre i crediti alle imprese. Anche un miglioramento delle condizioni economiche potrebbe tuttavia comportare un aumento dei ritardi di pagamento per alcune imprese che, di fronte a

maggiori possibilità di investimento, avrebbero maggiormente bisogno di finanziamenti;

- (3) accesso ai finanziamenti e vincoli di bilancio: anche la disponibilità del credito, la politica monetaria, la diffusione e la natura delle informazioni sul credito, la posizione di liquidità dell'impresa e la disponibilità di risorse finanziarie provenienti dalle banche possono influire sui ritardi di pagamento, soprattutto per le imprese per le quali il credito bancario sostituisce il credito da parte dei fornitori. Molte imprese e amministrazioni pubbliche debentrici considerano i ritardi di pagamento un mezzo efficace e poco oneroso di finanziare le proprie operazioni e attività. Per le amministrazioni pubbliche i ritardi di pagamento ai creditori costituiscono inoltre un mezzo pratico, benché ingiustificato, per aggirare i vincoli di bilancio in quanto i pagamenti vengono rimandati all'esercizio finanziario successivo;
- (4) l'organizzazione interna dei creditori e dei debitori: le pratiche di gestione finanziaria dei debitori (comprese le amministrazioni pubbliche), le pratiche di gestione del credito dei creditori nonché la qualità dei prodotti e dei servizi da essi offerti e il loro servizio di assistenza post-vendita sono importanti fattori per (evitare) i ritardi di pagamento. Nelle transazioni commerciali i creditori, in particolar modo le PMI, non sempre dispongono di sistemi adeguati di gestione del credito per impedire o gestire i ritardi di pagamento;
- (5) la mancanza di mezzi di ricorso efficaci ed efficienti: nonostante la direttiva 2000/35/CE, molte imprese, soprattutto fra le PMI, non esigono interessi di mora anche quando ne avrebbero diritto. Per alcuni creditori intervenire contro i ritardi di pagamento comporta costi che non vengono compensati dai possibili vantaggi economici. In numerosi casi non è possibile recuperare le spese delle formalità amministrative supplementari. Perseguire i clienti morosi o esigere interessi di mora genera costi amministrativi che molte imprese desiderano evitare. Inoltre, l'importo definitivo degli interessi legali dovuti da un debitore può essere calcolato solo il giorno in cui il creditore viene effettivamente pagato: quest'ultimo deve pertanto attendere il pagamento prima di poter conoscere l'importo esatto degli interessi che è autorizzato ad esigere. Nella maggior parte dei casi, del resto, i costi per applicare gli interessi prima della data effettiva di pagamento supererebbero i possibili vantaggi economici. Per tutti questi motivi le conseguenze negative cui si espongono i debitori in caso di ritardi di pagamento sono troppo limitate per ottenere un effettivo miglioramento della puntualità dei pagamenti. I ritardi sono tanto più deplorabili nel caso delle amministrazioni pubbliche, che non devono far fronte agli stessi vincoli di finanziamento delle imprese. Varie disposizioni chiave della direttiva risultano inoltre poco chiare o sono di difficile applicazione pratica. Ad esempio, sono possibili varie interpretazioni per il calcolo del tasso di interesse applicabile, per la definizione dei costi di recupero e la possibilità di applicare interessi composti.

I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali hanno effetti considerevoli:

- comportano costi importanti per le imprese creditrici. In generale i ritardi di pagamento pregiudicano i flussi di cassa, generano costi finanziari aggiuntivi,

riducono le possibilità di investimento e alimentano l'incertezza di molte imprese creditrici, soprattutto delle PMI, in particolare in periodi in cui l'accesso ai finanziamenti è limitato e costoso. La loro competitività e la loro solvibilità vengono pertanto spesso compromesse;

- le società e le amministrazioni pubbliche debtrici che tardano a effettuare i propri pagamenti beneficiano di crediti commerciali gratuiti;
- i ritardi di pagamento si ripercuotono negativamente sugli scambi intracomunitari. Nella maggior parte degli Stati membri le imprese ritengono che la vendita di beni e servizi a imprese ed enti di un altro Stato membro comporti un maggiore rischio di ritardi nei pagamenti. Tale rischio, che aumenta l'incertezza e i costi delle transazioni, è uno dei motivi che scoraggiano le imprese dal vendere prodotti e servizi negli altri Stati membri. Anche i periodi di pagamento troppo lunghi negli appalti pubblici e i ritardi di pagamento da parte delle amministrazioni scoraggiano gli operatori economici dal partecipare alle gare per appalti pubblici. Ciò riduce le possibilità delle amministrazioni pubbliche di utilizzare nella maniera più efficace il denaro dei contribuenti.

## 2. OBIETTIVI

In definitiva, qualsiasi iniziativa comunitaria intesa ad affrontare il problema dei ritardi di pagamento deve:

- contribuire alla realizzazione degli obiettivi più ampi e globali di competitività stabiliti nel rinnovato **partenariato di Lisbona per la crescita e l'occupazione**<sup>1</sup>;
- ridurre considerevolmente l'onere amministrativo a carico delle imprese, favorire il loro flusso di cassa e aiutare un maggior numero di persone a costituire la propria impresa, conformemente al principio dello **Small Business Act**<sup>2</sup>;
- favorire il buon funzionamento e il completamento del **mercato interno** grazie all'eliminazione degli ostacoli alle transazioni commerciali transfrontaliere derivanti dai ritardi di pagamento.

L'iniziativa deve inoltre fornire un notevole impulso al superamento dell'attuale crisi economica contribuendo all'attuazione del **piano europeo di ripresa economica**<sup>3</sup> e favorendo i flussi di cassa delle imprese al fine di rafforzare a lungo termine la competitività delle imprese europee.

In concreto, ciò si traduce nei seguenti obiettivi operativi paralleli:

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione: Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona, COM(2005)24.

<sup>2</sup> In base alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Pensare anzitutto in piccolo" (Think Small First) - Uno "Small Business Act" per l'Europa, COM (2008) 394 def, del 30 settembre 2008, agevolare l'accesso delle PMI al credito e sviluppare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali è uno dei dieci principi che guidano la formulazione e l'attuazione delle politiche per le PMI a livello sia dell'UE che degli Stati membri.

<sup>3</sup> COM(2008)800 del 26.11.2008.

- (1) prevedere misure che scoraggino efficacemente i debitori dal pagare in ritardo nonché
- (2) prevedere misure che consentano ai creditori di esercitare pienamente ed efficacemente i propri diritti in caso di ritardi di pagamento.

### **3. OPZIONI DI INTERVENTO**

Oltre all'opzione di base, sono state esaminate le seguenti opzioni:

- opzione 2a (non legislativa): organizzazione di attività di sensibilizzazione destinate alle imprese;
- opzione 2b (non legislativa): organizzazione di attività di sensibilizzazione destinate alle organizzazioni che rappresentano le PMI;
- opzione 2c (non legislativa): pubblicazione di informazioni sui "cattivi debitori";
- opzione 3a (legislativa): armonizzazione completa dei termini di pagamento;
- opzione 3b (legislativa): aumento del "margine";
- opzione 3c (legislativa): abolizione della soglia dei 5 EUR;
- opzione 3d (legislativa): introduzione di una "commissione per i ritardi di pagamento";
- opzione 3e (legislativa): introduzione di un "risarcimento per i ritardi di pagamento";
- opzione 3f (legislativa): rafforzamento del ruolo delle organizzazioni rappresentative.

Varie opzioni, come l'abrogazione della direttiva 2000/35/CE o la creazione di un Fondo europeo destinato a finanziare le PMI a costo zero e in base al conto debitori, sono state scartate nelle prime fasi dell'analisi delle diverse soluzioni.

### **4. ANALISI DEGLI IMPATTI**

Va osservato che per alcuni importanti aspetti relativi alle prime tre cause del problema illustrate nella sezione 1, l'UE non ha necessariamente la facoltà di intervenire. Determinati problemi connessi alla struttura dei mercati nazionali o regionali sono di competenza degli Stati membri e, per quanto riguarda il ciclo economico, la maggior parte degli strumenti della politica economica è in mano agli Stati membri; non è pertanto possibile trovare a livello comunitario una soluzione globale a tutte le cause del problema.

La direttiva è inoltre uno strumento facoltativo per gli operatori economici dal momento che non impone loro l'obbligo di esigere interessi di mora. La direttiva si applica inoltre a un campo in cui molti altri fattori potrebbero influire sui pagamenti nelle transazioni fra imprese. Il contesto normativo applicabile al processo di

pagamento e ai mezzi di ricorso per ottenere il pagamento nelle transazioni commerciali transfrontaliere all'interno dell'UE è oggetto di modifiche grazie all'introduzione di nuove norme UE, recentemente entrate in vigore o di prossima applicazione. È difficile rendere conto delle correlazioni e degli effetti di ricaduta nello scenario di base. È solamente possibile, pertanto, fornire stime quantitative indicative delle possibili ripercussioni economiche e sociali di ciascuna opzione. L'analisi è quindi principalmente di tipo qualitativo. È utile osservare che nessuna delle opzioni prese in considerazione avrebbe un impatto sull'ambiente o conseguenze per i paesi terzi.

Alcune cause del problema per le quali l'UE non ha la facoltà di intervenire influenzeranno tuttavia l'applicazione di determinate opzioni. La struttura del mercato e la posizione di un operatore economico in un dato mercato, ad esempio, determineranno in larga misura la sua decisione di prendere provvedimenti contro un debitore moroso e di rischiare di compromettere un rapporto commerciale che potrebbe valere varie migliaia di euro. Di conseguenza, benché sia possibile elaborare una stima qualitativa dell'impatto delle varie opzioni, risulta difficile stabilire una previsione attendibile degli effetti economici complessivi della proposta, il che rende impossibile valutarne quantitativamente gli effetti sociali diretti.

Le opzioni di intervento sono valutate rispetto all'opzione di base in termini di efficacia, efficienza e coerenza.

<b>Confronto generale delle opzioni</b>			
<b>Opzione</b>	<b>Efficacia</b>	<b>Efficienza</b>	<b>Coerenza</b>
<b>Opzione 2a</b> (non legislativa): organizzazione di attività di sensibilizzazione destinate alle imprese	<b>No:</b> nessun impatto sui debitori e impatto minimo sui creditori.	<b>No:</b> sono necessarie troppe risorse per un risultato incerto.	<b>Si:</b> non sono state identificate conseguenze negative in altri settori.
<b>Opzione 2b</b> (non legislativa): organizzazione di attività di sensibilizzazione destinate alle organizzazioni che rappresentano le PMI	<b>No:</b> è poco probabile che gli obiettivi vengano raggiunti.	<b>Si:</b> costi di bilancio relativamente bassi per l'UE. Nessun altro costo.	<b>Si:</b> non sono state identificate conseguenze negative in altri settori.
<b>Opzione 2c</b> (non legislativa): pubblicazione di informazioni sui "cattivi debitori"	<b>Dubbio:</b> possibile effetto preventivo sui creditori, ma numerosi inconvenienti pratici per la sua attuazione.	<b>No:</b> costi amministrativi assai elevati per le imprese.	<b>Si:</b> non sono state identificate conseguenze negative in altri settori.
<b>Opzione 3a/1</b> (legislativa): armonizzazione dei termini di pagamento fra le imprese	<b>Si:</b> è probabile che riduca i ritardi di pagamento grazie a termini contrattuali di pagamento più brevi.	<b>No:</b> notevoli costi di adeguamento e di adempimento.	<b>No:</b> perdita di libertà contrattuale poiché si toglierebbe alle imprese la possibilità di farsi concorrenza mediante i termini di pagamento offerti ai clienti. Rischio

			di maggiore pressione su altri aspetti della negoziazione dei contratti poiché le grandi imprese possono ancora esercitare una forte influenza sui fornitori delle piccole imprese.
<b>Opzione 3a/2</b> (legislativa): armonizzazione dei termini di pagamento tra amministrazioni pubbliche e imprese	<b>Sì:</b> la paura di compromettere il rapporto commerciale con il cliente non dovrebbe esistere nei contratti conclusi con le autorità nazionali che sono tenute a rispettare procedure standard e trasparenti. I termini di pagamento, inoltre, non sono di norma oggetto di negoziazione nel quadro degli appalti pubblici. Occorre tuttavia prevedere una sanzione sufficientemente severa in caso di ritardo di pagamento.	<b>Sì:</b> l'impatto sul bilancio delle autorità nazionali sarebbe relativamente limitato rispetto alla maggiore liquidità che pagamenti tempestivi da parte delle amministrazioni pubbliche garantirebbero per le imprese.	<b>Sì:</b> non sono state identificate conseguenze negative in altri settori.
<b>Opzione 3b</b> (legislativa): aumento del "margine"	<b>Dubbia:</b> le parti interessate sembrano soddisfatte dell'attuale "margine". Le imprese possono già negoziare un tasso di interesse più elevato nei contratti o inserire un tasso più elevato nelle condizioni commerciali. La normativa attuale consente agli Stati membri di fissare un "margine" minimo più elevato nella legislazione nazionale.	<b>Dubbia:</b> questa opzione potrebbe conferire maggior peso alle imprese più grandi o più potenti poiché rafforzerebbe il potere negoziale delle imprese che chiedono uno sconto per anticipare il pagamento.	<b>Sì:</b> non sono state identificate conseguenze negative in altri settori.
<b>Opzione 3c</b> (legislativa): abolizione della soglia dei 5 EUR	<b>Sì:</b> in caso di piccole transazioni se accompagnate da altre misure che rendano economicamente vantaggioso recuperare gli importi dovuti.	<b>Sì,</b> soprattutto per le PMI. Non sono stati identificati costi di bilancio, di transazione o di adempimento.	<b>Sì:</b> non sono state identificate conseguenze negative in altri settori.
<b>Opzione 3d</b> (legislativa): introduzione di una "commissione per i ritardi di pagamento"	<b>Sì:</b> consentirebbe alle imprese di recuperare i costi di transazione sostenuti per reclamare il pagamento e applicare interessi di mora di modo che solo considerazioni puramente commerciali dissuaderebbero i	<b>Sì:</b> i costi (principalmente costi di transazione) sono di tipo redistributivo. Nessun costo di bilancio o di adempimento.	<b>Sì:</b> non sono state identificate conseguenze negative in altri settori.

	creditori dall'applicare interessi.		
<b>Opzione 3e</b> (legislativa): introduzione di un "risarcimento per i ritardi di pagamento"	<b>Sì:</b> forte effetto deterrente sui debitori, proporzionale agli importi dovuti poiché i costi sostenuti dal debitore sarebbero superiori ai risparmi che potrebbe ottenere grazie a un credito commerciale gratuito. Incentiverebbe inoltre i creditori a esigere il pagamento e gli interessi.	<b>Sì:</b> i costi (principalmente costi di transazione) sono di tipo ridistributivo. Nessun costo di adempimento. I costi di bilancio sono giustificati alla luce del danno subito dalle imprese e proporzionali all'applicazione.	<b>Sì:</b> non sono state identificate conseguenze negative in altri settori.
<b>Opzione 3f</b> (legislativa): ampliamento del ruolo delle organizzazioni rappresentative	<b>Dubbia:</b> queste organizzazioni non dispongono necessariamente delle risorse per sostenere gli oneri amministrativi e i rischi finanziari di un procedimento per ritardo di pagamento. È anche possibile che non possano intentare un'azione a causa di un conflitto di interessi, ad esempio quando fanno parte dell'organizzazione tanto il creditore quanto il debitore.	<b>Sì</b> se vengono adottate misure intese a ridurre i costi di un procedimento e i rischi finanziari connessi (opzioni 3c, 3d e 3e).	<b>Sì:</b> non sono state identificate conseguenze negative in altri settori.

Dalla suddetta analisi degli impatti emerge che, per quanto riguarda le transazioni fra imprese, le opzioni 3a/2, 3c, 3d e 3e soddisfano i criteri di efficacia, efficienza e coerenza. Le altre opzioni non soddisfano almeno un criterio.

<b>Classifica delle opzioni</b>			
<b>Opzione</b>	<b>Efficacia</b>	<b>Efficienza</b>	<b>Coerenza</b>
<b>SCELTA RACCOMANDATA</b>			
<b>Opzione 3a/2</b> (legislativa): armonizzazione dei termini di pagamento tra amministrazioni pubbliche e imprese	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>
<b>Opzione 3c</b> (legislativa): abolizione della soglia dei 5 EUR	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>
<b>Opzione 3d</b> (legislativa): introduzione di una "commissione per i ritardi di pagamento"	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>
<b>Opzione 3e</b> (legislativa): introduzione di un "risarcimento per i ritardi di pagamento"	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>
<b>OPZIONI NON RACCOMANDATE</b>			
<b>Opzione 3b</b> (legislativa): aumento del "margine"	<b>Dubbia</b>	<b>Dubbia</b>	<b>Sì</b>
<b>Opzione 3f</b> (legislativa): ampliamento	<b>Dubbia</b>	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>



del ruolo delle organizzazioni rappresentative			
<b>Opzione 3a/1</b> (legislativa): armonizzazione dei periodi di pagamento fra le imprese	<b>Sì</b>	<b>No</b>	<b>No</b>
<b>Opzione 2a</b> (non legislativa): organizzazione di attività di sensibilizzazione destinate alle imprese	<b>No</b>	<b>No</b>	<b>Sì</b>
<b>Opzione 2b</b> (non legislativa): organizzazione di attività di sensibilizzazione destinate alle organizzazioni che rappresentano le PMI	<b>No</b>	<b>Sì</b>	<b>Sì</b>
<b>Opzione 2c</b> (non legislativa): pubblicazione di informazioni sui "cattivi debitori"	<b>Dubbia</b>	<b>No</b>	<b>Sì</b>

La sola opzione che comporterebbe probabilmente notevoli costi amministrativi per le imprese è l'opzione 2c. Secondo un calcolo approssimativo i costi di quest'opzione sarebbero pari a 25 300 milioni di euro per le PMI e a 86,1 milioni di euro per le grandi imprese.