



DECRETO LEGISLATIVO RECANTE 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.

RELAZIONE

Il decreto legislativo in esame, in attuazione della delega contenuta nella legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), è volto a trasporre nell'ordinamento interno la direttiva n. 2011/7/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 48 del 23 febbraio 2011.

Il termine di recepimento è fissato dalla direttiva al 16 marzo 2013. Tuttavia, è opportuna una sua attuazione anticipata, anche in considerazione della raccomandazione del Vicepresidente della Commissione europea Antonio Tajani di anticipare dal 2013 al 2012 il recepimento della direttiva, attesa l'importanza che ha, in questo particolare momento, il sostegno alle piccole e medie imprese.

La direttiva opera una «rifusione» della precedente direttiva 2000/35/CE, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, che ha dato attuazione all'articolo 26 della legge comunitaria n. 39 del 1° marzo 2002.

Come è noto, l'Italia è purtroppo all'ultimo posto nelle classifiche europee sulla tempestività dei pagamenti fra imprese e, soprattutto, di quelli della pubblica amministrazione alle imprese.

Il problema riguarda tutte le imprese, ma, per ragioni intuitive, finisce per colpire principalmente le piccole e medie imprese e gli artigiani – che costituiscono l'ossatura del tessuto produttivo italiano – che hanno minore capacità finanziaria e di ricorso al credito e minore forza contrattuale nei rapporti con le grandi aziende e con la pubblica amministrazione, così da essere spesso indotti a rinunciare contrattualmente ai diritti ad essi spettanti per legge.

Il problema è reso particolarmente acuto dalla scarsa efficienza del sistema giudiziario, che costituisce spesso un fattore di moltiplicazione del ritardo e dei costi, tanto da neutralizzare le eventuali compensazioni che la legge prevede in favore del creditore.

Gli oneri finanziari e amministrativi derivanti dai ritardi di pagamento contribuiscono a pregiudicare la stabilità finanziaria delle imprese di piccole dimensioni, esponendole a situazione di insolvenza, con il rischio di determinare effetti a catena tali da ripercuotersi sui livelli occupazionali, il che a propria volta si ripercuote negativamente sulla coesione sociale europea.

Le principali novità introdotte dalla direttiva oggetto di recepimento consistono:

- nella elevazione del tasso minimo degli interessi legali moratori (la maggiorazione del tasso fissato dalla BCE passa da sette ad otto punti percentuali);
- nell'introduzione di ulteriori limitazioni alla possibilità di derogare, in senso peggiorativo per il creditore, alle condizioni previste dalla legge (cioè alla decorrenza automatica degli interessi, alla misura del loro tasso ed all'obbligo di rimborsare le spese di esazione del credito). Va peraltro, rilevato che secondo la giurisprudenza amministrativa e l'Autorità di regolazione (si veda la determinazione n. 4 del 7 luglio 2010 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici) le disposizioni del decreto legislativo n. 231 del 2002, di attuazione della direttiva n. 2000/35/CE, trovavano già inderogabile applicazione nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Quanto agli aspetti finanziari, il presente schema di decreto legislativo non comporta, di per sé, nuovi maggiori oneri, considerato che esso interviene, con riferimento alle future transazioni commerciali delle pubbliche amministrazioni, soltanto a regolare le modalità di pagamento dei debiti. Seppure gli interessi sono fissati in misura più elevata rispetto al passato, il loro esborso è eventuale, in quanto è dovuto esclusivamente in caso di pagamento non tempestivo. Il rispetto del termine di pagamento previsto dal presente provvedimento, invece, esclude oneri finanziari ulteriori rispetto al capitale dovuto. Anche in sede di recepimento della precedente direttiva 2000/35/CE, fu evidenziato nella relazione illustrativa come il decreto legislativo di attuazione non comportasse oneri di spesa, tant'è che non fu redatta la relazione tecnico-finanziaria.

Si illustrano, di seguito, gli articoli dello schema di decreto legislativo.

Articolo 1.

Esso apporta modifiche al decreto legislativo n. 231 del 2002, di recepimento della precedente direttiva in materia di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (dir. 2000/35/CE).

In particolare:

- 1) elimina l'esclusione, dall'applicazione della disciplina in materia di ritardi, delle richieste di interessi inferiori ai 5 €; in tal modo si elimina un ostacolo ai ricorsi per ottenere gli interessi di mora, qualora i relativi importi siano limitati; esclude, invece, dall'applicazione della disciplina sui ritardi anche i debiti oggetto di procedure finalizzate alla ristrutturazione del debito;
- 2) per ragioni di coerenza normativa, quanto alla definizione di "*pubblica amministrazione*", rinvia a quella di "*amministrazione aggiudicatrice*" prevista dal decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici, con il quale è stata data attuazione alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), specificando che in essa vi rientrano anche soggetti di diritto privato, quando svolgano attività per la quale sono tenuti al rispetto della disciplina sui contratti pubblici;

- 3) introduce le definizioni di “*interessi di mora*” e di “*interessi legali di mora*”, rilevanti, per quanto si dirà più avanti, nella differente disciplina dei contratti tra imprese e di quelli tra imprese e pubbliche amministrazioni;
- 4) definisce il “*tasso di riferimento*” come quello applicato dalla BCE nelle sue più recenti operazioni di rifinanziamento principali;
- 5) nella riscrittura dell’articolo 4 del decreto legislativo n. 231/2002 non è stata riproposta la definizione di “*prodotti alimentari deteriorabili*”, in quanto la nuova direttiva ha abrogato la previsione contenuta nella precedente direttiva che giustificava termini più lunghi di pagamento (60 giorni), per i contratti aventi ad oggetto la cessione di prodotti alimentari deteriorabili e, in ogni caso, i commi 3 e 4 del citato articolo risultano già abrogati dal comma 11 dell’articolo 62 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, come modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, a decorrere dal 24 ottobre 2012;
- 6) definisce l’“*importo dovuto*” come la somma che avrebbe dovuto essere pagata entro il termine concordato nel contratto o in quello legale, comprensiva di imposte, dazi, tasse, oneri applicabili indicati nella fattura;
- 7) in linea con quanto previsto dalla direttiva, fissa la seguente disciplina relativamente ai termini di pagamento, che è diversa, rispettivamente, per i contratti tra imprese e per quelli tra imprese e pubbliche amministrazioni: per i primi, il termine di pagamento è, se non diversamente stabilito nel contratto, di trenta giorni; è assicurata alle parti la facoltà di stabilire contrattualmente un diverso termine di pagamento che non deve, di regola, superare i sessanta giorni, ma che, se concordato in forma espressa e non gravemente iniquo per il creditore, può essere anche superiore. La forma espressa come requisito distinto da quello della forma scritta è richiesta dalla direttiva ed è comunque già conosciuta dal nostro ordinamento come modalità che esclude la manifestazione implicita di volontà ancorché conforme all’eventuale requisito morfologico (cfr. articolo 1937 cod. civ.). Per quanto riguarda, invece, i contratti in cui il debitore è una pubblica amministrazione, si prevede un termine di pagamento, di regola, non superiore a trenta giorni; tenendo conto di situazioni particolari, è consentito fissare un termine legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni in due casi, ossia per le imprese pubbliche (che svolgono attività economiche di natura industriale o commerciale, offrendo merci o servizi sul mercato) e per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria; è lasciata facoltà alle parti di concordare, purchè in forma espressa, un termine superiore a trenta giorni, se oggettivamente giustificato dalla natura o dall’oggetto del contratto o da particolari circostanze esistenti al momento della conclusione dell’accordo, ma comunque non superiore a sessanta giorni. La direttiva 2000/35/CE, invece, prevedeva una disciplina unitaria, fissando un termine massimo di pagamento di trenta giorni, se non diversamente stabilito nel contratto, decorso il quale, cominciavano a decorrere interessi moratori; essa consentiva, altresì, agli Stati membri di

- individuare categorie di contratti per i quali il termine di pagamento poteva essere fissato in sessanta giorni anziché in trenta; lasciava, inoltre, piena libertà contrattuale alle parti sui termini di pagamento e sulle conseguenze del ritardo, purché le relative previsioni non fossero gravemente inique;
- 8) al fine di non compromettere il perseguimento dell'obiettivo di contrasto dei ritardi, prevede che la durata massima delle procedure di accettazione o di verifica delle merci e dei servizi non superi, di norma, trenta giorni;
 - 9) prevede espressamente la facoltà delle parti di concordare pagamenti a rate; in tal caso, le conseguenze negative del ritardo (interessi e risarcimento) saranno calcolate esclusivamente sulle singole rate scadute;
 - 10) per quanto concerne gli interessi di mora, stabilisce la seguente disciplina, che anche in tal caso risulta differente per i contratti tra imprese e per quelli tra imprese e pubbliche amministrazioni: per i primi, garantendo piena libertà contrattuale alle parti, prevede che siano corrisposti "*interessi moratori*", che sono interessi legali di mora o interessi ad un tasso concordato tra le imprese; per quanto riguarda, invece, i rapporti tra imprese e pubblica amministrazione, è previsto l'obbligo di corrispondere "*interessi legali di mora*", ossia interessi ad un tasso che non può essere inferiore al tasso legale (tasso BCE maggiorato dell'8%);
 - 11) al fine di disincentivare i ritardi di pagamento, prevede un'ulteriore conseguenza negativa del ritardo: salva la prova di maggiori costi sostenuti, la corresponsione di una somma forfettaria di 40 euro, volta a rimborsare i costi amministrativi ed interni di recupero del credito, che si cumula agli interessi di mora e che è corrisposta senza che sia necessaria **la costituzione in mora** ed indipendentemente dalla dimostrazione dei costi;
 - 12) prevede la nullità, se gravemente inique, delle clausole relative al termine di pagamento, al saggio degli interessi moratori e al risarcimento dei costi di recupero, considerando *ex lege* gravemente inique, senza ammettere prova contraria, le clausole che escludono il diritto al pagamento degli interessi di mora e quelle relative alla data di ricevimento della fattura e presumendo, invece, gravemente inique quelle che escludono il risarcimento dei costi di recupero; la conseguenza della nullità, in tali casi, è l'automatica sostituzione della clausola nulla con la corrispondente previsione del presente decreto legislativo; è altresì prevista la nullità delle clausole relative alla data di ricevimento della fattura, al fine di escludere che attraverso simili accordi si eluda la perentorietà del termine di pagamento; in realtà, già la precedente direttiva conteneva la clausola generale della "grave iniquità", i cui contenuti venivano però rimessi all'interprete; essa dettava alcuni orientamenti al riguardo, considerando gravemente iniquo l'accordo non giustificato da ragioni oggettive, avente come obiettivo principale quello di procurare al debitore liquidità aggiuntiva a spese del creditore, nonché quello in base al quale l'appaltatore o il subfornitore principale imponga ai propri subappaltatori termini di

pagamento ingiustificatamente più lunghi rispetto ai termini di pagamento ad esso concessi; la nuova direttiva, invece, “codifica” la grave iniquità.

Articolo 2.

Esso, modificando l'articolo 3, comma 3, della L. n. 192/1998, recante disciplina della subfornitura delle attività produttive, innalza il tasso degli interessi legali di mora: la maggiorazione del tasso di riferimento (tasso applicato dalla BCE nelle sue più recenti operazioni di rifinanziamento) passa da sette ad otto punti percentuali; benché la direttiva 2011/7/UE indichi una maggiorazione di “almeno” otto punti percentuali, lasciando, dunque, gli Stati liberi di fissare un tasso più vantaggioso per il creditore, si è ritenuto di non stabilire un tasso superiore all'8%, per non incorrere in più gravosi oneri finanziari nei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

Articolo 3.

Esso definisce l'ambito temporale di applicazione della nuova disciplina, che è riferito alle transazioni commerciali concluse a partire dal 1° gennaio 2013.

Ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 2011/7/UE, la direttiva 2000/35/CE risulterà abrogata a far data dal 16 marzo 2013, ma continuerà ad applicarsi ai contratti conclusi in precedenza, salva diversa determinazione degli Stati membri. La direttiva, in sostanza, ha conferito agli Stati membri la facoltà di applicare le nuove disposizioni anche ai contratti conclusi prima del 16 marzo 2013.

La soluzione normativa che è stata ritenuta preferibile, tuttavia, è stata quella di non applicare la nuova disciplina retroattivamente ai contratti già conclusi, ma di applicarla soltanto a quelli stipulati **a partire dal 1° gennaio 2013**; ciò al fine di concedere ai destinatari delle nuove norme un lasso di tempo utile per adeguarsi alla nuova disciplina, in particolare per quanto riguarda la modulistica contrattuale e le procedure interne di pagamento.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Amministrazione proponente: PCM - Dipartimento per le politiche europee

Referente: Capo del Settore legislativo del Ministro per gli affari europei
p.d.c.: Dott.ssa Daniela Gottuso
(tel 06/67795222; fax 06/67795295 email: d.gottuso@governo.it)

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO.

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

L'obiettivo è quello di contrastare il ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali, sia in quelle tra imprese che in quelle tra imprese e pubbliche amministrazioni. Il ritardo, infatti, pregiudica la stabilità finanziaria delle imprese, soprattutto delle piccole e medie imprese, esponendole a situazioni di insolvenza ed ostacola lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo nazionale; esso, inoltre, costituisce un fattore di ostacolo ad un corretto funzionamento del mercato interno, in quanto legislazioni e prassi differenti degli Stati ostacolano le transazioni commerciali transfrontaliere, disincentivando gli investimenti delle imprese negli Stati membri in cui si registrano maggiori lentezze nei pagamenti.

L'intervento è necessario in quanto recepisce la direttiva 2011/7/UE ed è emanato in attuazione della delega conferita al Governo con l'articolo 10 della legge 11 novembre 2011, n. 180, recante "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese".

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

La disciplina in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali è attualmente contenuta nel decreto legislativo n. 231 del 9 ottobre 2002, con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2000/35/CE. Detto decreto prevede: la decorrenza automatica di interessi moratori dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento, fissato, salvo diverso accordo, in trenta giorni; un risarcimento dei costi sostenuti dal creditore per il recupero del credito; la nullità degli accordi in deroga al termine di pagamento ed alla determinazione degli interessi, se gravemente iniqui nei confronti del creditore. Quanto al tasso degli interessi moratori, la legge n. 192 del 18 giugno 1998, recante disciplina della subfornitura delle attività produttive, prevede che, in caso di mancato rispetto del termine di pagamento, sia corrisposto al creditore un interesse determinato in misura pari al saggio d'interesse del principale strumento di rifinanziamento della

Banca centrale europea applicato alla sua più recente operazione di rifinanziamento principale effettuata il primo giorno di calendario del semestre in questione, maggiorato di sette punti percentuali, salva la pattuizione tra le parti di interessi moratori in misura superiore.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Il decreto legislativo in esame interviene sul decreto legislativo n. 231 del 9 ottobre 2002, apportando le modifiche e le integrazioni necessarie per recepire la nuova direttiva 2011/7/UE, che è di refusione della precedente direttiva 2000/35/CE. Esso interviene, inoltre, sulla legge n. 192 del 18 giugno 1998, recante disciplina della subfornitura delle attività produttive, innalzando il tasso degli interessi moratori: infatti, la maggiorazione del tasso di riferimento (tasso applicato dalla BCE nelle sue più recenti operazioni di rifinanziamento) passa da sette ad otto punti percentuali.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il testo del decreto legislativo è stato predisposto nel rispetto delle norme costituzionali, in relazione all'adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a Statuto speciale, nonché degli enti locali.

Il decreto legislativo, intervenendo sulla disciplina civilistica relativa ai termini di pagamento ed alle conseguenze dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, è riconducibile alla materia "ordinamento civile", che l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Inoltre, considerata la finalità di porre rimedio ai ritardi nei pagamenti, che danneggiano le singole imprese e ostacolano lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo nazionale, il provvedimento è altresì riconducibile alla materia "tutela della concorrenza", anch'essa riservata alla competenza legislativa statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Non sono previste rilegificazioni nè si è fatto ricorso alla delegificazione;

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Risultano all'esame del Parlamento progetti di legge, di iniziativa parlamentare, concernenti l'attuazione della direttiva 2011/7/UE (AC 5379, AC 5222, AS 2712, AS 2624).

Inoltre, il disegno di legge comunitaria 2011, di iniziativa governativa, attualmente all'esame del Senato in seconda lettura (AS 3129), contiene, all'articolo 12, una delega, con criteri specifici, per il recepimento della direttiva 2011/7/UE.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non sussistono giudizi pendenti innanzi alla Corte costituzionale sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE.

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il decreto legislativo recepisce la direttiva 2011/7/UE, di refusione della direttiva 2000/35/CE, perseguendo l'obiettivo dalla medesima prefissato di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei mezzi di contrasto ai ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, sia quelle tra imprese che quelle tra imprese e pubbliche amministrazioni. Gli obiettivi sono perseguiti, secondo le prescrizioni della direttiva, attraverso una maggiorazione del tasso minimo degli interessi legali moratori, nonché attraverso l'introduzione di disposizioni specifiche sui termini di pagamento, in particolare per la pubblica amministrazione e di limitazioni alla possibilità di derogare, in senso peggiorativo per il creditore, alle condizioni previste dalla legge.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure di infrazione in ordine alla materia oggetto del decreto legislativo.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Il decreto legislativo è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non vi sono in materia linee prevalenti di giurisprudenza o giudizi pendenti innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non vi sono in materia linee prevalenti di giurisprudenza o giudizi pendenti innanzi alla Corte europea dei Diritti dell'uomo.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Non si è a conoscenza delle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO.

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il decreto legislativo individua nuove definizioni normative, che sono conseguenti e necessarie all'attuazione delle disposizioni europee che vengono recepite: 1) per la definizione di "pubblica amministrazione", si rinvia a quella di "amministrazione aggiudicatrice" prevista dal decreto legislativo n. 163/2006 (codice dei contratti pubblici); 2) si introducono le definizioni di "interessi moratori" e "interessi legali di mora"; 3) si introduce la definizione di "tasso di riferimento"; 4) si inserisce la definizione di "importo dovuto".

Tali definizioni normative sono coerenti con quelle in uso in ambito nazionale.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi, con particolare riguardo ai testi attualmente vigenti per effetto di modifiche ed integrazioni.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Il testo del decreto legislativo contiene novelle legislative per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Non sono previsti effetti abrogativi impliciti ma è prevista l'abrogazione espressa di alcune disposizioni del decreto legislativo n. 231 del 9 ottobre 2002.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il decreto legislativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate nè norme di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Il disegno di legge comunitaria 2011, attualmente all'esame del Senato in seconda lettura (AS 3129), contiene, all'articolo 12, una delega, con criteri specifici per il suo esercizio, per il recepimento della direttiva 2011/7/UE.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Non sono previsti successivi provvedimenti attuativi di natura normativa.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

La predisposizione del decreto legislativo è stata preceduta da una consultazione dell'Istat e della Banca d'Italia, al fine di reperire i dati nazionali, aggiornati al 2011, relativi alla media dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese ed in quelle tra imprese e pubblica amministrazione, nonché per garantire un sistema di monitoraggio sui futuri effetti derivanti dalle disposizioni di attuazione della direttiva. La Banca d'Italia ha fornito i dati dell'indagine Invind del 2011, mentre l'Istat ha comunicato che le informazioni relative ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali sono attualmente oggetto di rilevazione nell'ambito del Censimento dell'industria e dei servizi e che i relativi dati saranno presumibilmente disponibili a partire dalla seconda metà del 2013.

ANALISI IMPATTO REGOLAMENTAZIONE

**Referente: Dipartimento per le politiche europee.
Settore legislativo.**

*p.d.c. Dott.ssa Carla MARINCOVICH
(tel 06/67795442; fax 06/67795294 email c.marincovich@governo.it)*

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

Il provvedimento normativo in esame mira a dare attuazione alla 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, la cui scadenza è fissata per il 16 marzo 2013.

La direttiva opera una «rifusione» della precedente direttiva 2000/35/CE, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, che ha dato attuazione all'art. 26 della legge comunitaria n. 39 dell'1 marzo 2002.

La disciplina del D.Lgs. 231/2002, nell'intento di arginare il fenomeno dei ritardati pagamenti, prevede, in sintesi:

- la decorrenza automatica degli interessi moratori dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento, che è fissato - in assenza di diverso accordo - in trenta giorni, senza bisogno di un atto di messa in mora (art. 4);
- la determinazione legale degli interessi moratori in misura pari al saggio di interesse del principale strumento di rifinanziamento della BCE, applicato alla sua più recente operazione di rifinanziamento principale, effettuata il primo giorno di calendario del semestre in questione maggiorato di sette punti percentuali, salvo patto contrario (art. 5);
- la possibilità di escludere dall'applicazione della disciplina in materia di ritardi di pagamento le richieste di interessi inferiori ai 5 €;
- termini più lunghi di pagamento (60 giorni) per i contratti aventi ad oggetto la cessione di prodotti alimentari deteriorabili (tale disposizione è però stata abrogata dall'art. 62, comma 11, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, come modificato dalla Legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, a decorrere dal 24 ottobre 2012, ai sensi di quanto disposto dal comma 11-bis dello stesso D.L. n. 1/2012);
- il risarcimento dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte, salva la prova del maggior danno (art. 6);
- la nullità di ogni accordo in deroga alle disposizioni del D.Lgs. 231/2002 che risulti gravemente iniquo per il creditore (art. 7);
- il potere del giudice di dichiarare d'ufficio la nullità dell'accordo derogatorio e di modificare il contenuto del contratto applicando i termini legali o riconducendolo ad equità, avendo riguardo all'interesse del creditore, alla corretta prassi commerciale e ad altre circostanze connotanti il caso concreto (art. 7);

- la legittimazione processuale delle associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) al fine di far accertare la grave iniquità delle condizioni generali concernenti il pagamento delle transazioni commerciali (art. 8).

Le richiamate norme del D.Lgs. 231/2002 riguardano anche i contratti tra imprese e Pubblica Amministrazione. Per essi il termine di pagamento entro trenta giorni è stato ritenuto inderogabile.

Il D.Lgs. n. 231/2002 è intervenuto anche a modificare il tasso di interesse da corrispondere in caso di mancato rispetto del termine di pagamento, quale previsto dall'articolo 3, comma 3, della legge 18 giugno 1998, n. 192, recante "*Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*".

Le principali novità introdotte dalla direttiva 2011/7/UE oggetto di recepimento consistono:

- nell'elevazione del tasso minimo degli interessi legali moratori (la maggiorazione del tasso fissato dalla BCE passa da sette ad otto punti percentuali). Agli Stati membri è lasciata la facoltà di fissare un tasso anche superiore;
- nell'introduzione di una disciplina differente degli interessi di mora rispettivamente, per i contratti tra imprese - i cui interessi moratori possono essere concordati ad un tasso convenzionale diverso dal tasso legale di mora - e per i contratti tra imprese e pubblica amministrazione, per i quali è previsto l'obbligo di corrispondere interessi legali di mora al tasso della BCE maggiorato dell'8%;
- nell'introduzione di ulteriori limitazioni alla possibilità di derogare, in senso peggiorativo per il creditore, alle condizioni previste dalla legge (cioè alla decorrenza automatica degli interessi, alla misura del loro tasso ed all'obbligo di rimborsare le spese di esazione del credito);
- nell'introduzione di una disciplina dei termini di pagamento diversa, rispettivamente, per i contratti tra imprese e per quelli tra imprese e pubbliche amministrazioni: per i primi, il termine di pagamento è di trenta giorni salva la facoltà delle parti di stabilire contrattualmente un diverso termine di pagamento che non deve, di regola, superare i sessanta giorni, ma che, se espressamente concordato e non gravemente iniquo per il creditore, può essere anche superiore; per quanto riguarda, invece, i contratti in cui il debitore è una pubblica amministrazione, si prevede un termine di pagamento, di regola, non superiore a trenta giorni; tenendo conto di situazioni particolari, è consentito fissare un termine legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni in due casi, ossia per le imprese pubbliche (che svolgono attività economiche di natura industriale o commerciale, offrendo merci o servizi sul mercato) e per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria; è lasciata facoltà alle parti di concordare, espressamente, nel contratto un termine superiore a trenta giorni, se oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da alcune sue caratteristiche, ma comunque non superiore a sessanta giorni;
- nell'introduzione di un'ulteriore misura disincentivante i ritardi di pagamento: la corresponsione di una somma forfettaria di 40 euro volta a rimborsare i costi

amministrativi ed interni di recupero del credito, che si cumula agli interessi di mora e che è corrisposta indipendentemente dalla dimostrazione dei costi;

- nell'introduzione di una presunzione di iniquità *iuris et de iure* delle clausole contrattuali che escludono il diritto al pagamento degli interessi di mora e nell'introduzione di una presunzione di iniquità *iuris tantum* delle clausole che escludono il risarcimento dei costi di recupero.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.

Come è noto, nonostante la disciplina dei ritardi di pagamento introdotta dal decreto legislativo n. 231/2002 attuativo della direttiva 2000/35/CE, l'Italia è purtroppo all'ultimo posto nelle classifiche europee sulla tempestività dei pagamenti fra imprese e, soprattutto, di quelli della pubblica amministrazione alle imprese.

Il problema è reso particolarmente acuto dalla scarsa efficienza del sistema giudiziario, che costituisce spesso un fattore di moltiplicazione del ritardo e dei costi, tanto da neutralizzare le eventuali compensazioni che la legge prevede in favore del creditore.

Gli oneri finanziari e amministrativi derivanti dai ritardi di pagamento contribuiscono a pregiudicare la stabilità finanziaria delle piccole e medie imprese e degli artigiani - che costituiscono l'ossatura del tessuto produttivo italiano - esponendole a situazione di insolvenza, con il rischio di determinare effetti a catena tali da ripercuotersi sui livelli occupazionali, il che a propria volta si ripercuote negativamente sulla coesione sociale europea.

Rispetto alle novità introdotte dalla direttiva 2011/7/UE, l'attuale decreto legislativo n. 231/2002 risulta meritevole di adeguamento in quanto:

- prevede un tasso legale di mora inferiore a quella previsto dalla direttiva;
- contiene ostacoli ai ricorsi per ottenere gli interessi di mora, seppure di importo limitato a soli 5 €;
- non opera alcuna differenza nella disciplina degli interessi di mora e dei termini di pagamento relativa ai contratti tra imprese e ai contratti tra imprese e pubblica amministrazione;
- non prevede misure volte a disincentivare i ritardi di pagamento, ulteriori rispetto alla sola applicazione degli interessi moratori;
- nel demandare al giudice la valutazione circa l'iniquità delle clausole contrattuali in danno ai creditori, si limita a prevedere delle clausole generali insufficienti a circoscrivere la sua discrezionalità, come l'accordo avente l'obiettivo principale di procurare al debitore liquidità aggiuntiva a spese del creditore, nonché l'accordo con cui l'appaltatore o il subfornitore principale imponga ai propri subappaltatori termini di pagamento ingiustificatamente più lunghi rispetto ai termini di pagamento ad esso concessi.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

Il tema del ritardo con cui si provvede al pagamento dei corrispettivi inerenti all'esecuzione dei contratti suscita, ormai da anni, l'allarme degli imprenditori che operano nel mercato italiano ed europeo.

Nonostante l'introduzione della direttiva del 2000, le economie di tutti gli Stati membri hanno registrato una flessione negativa dovuta anche al fatto che molti pagamenti relativi alle transazioni commerciali tra imprese e tra imprese e pubblica amministrazione continuano ad essere effettuati molto dopo quanto concordato nei contratti o stabilito nelle condizioni generali di contratto.

Considerato che i ritardi di pagamento delle transazioni commerciali si ripercuotono negativamente sul *cash flow* delle imprese, essi possono indurre le imprese ad aumentare il proprio indebitamento nei confronti delle banche e/o ad incrementare i propri scoperti di conto. Tempo e risorse che potrebbero essere concentrate su aree come lo sviluppo del *business*, sono invece impiegate per monitorare e riscuotere i pagamenti ritardatari.

Il problema riguarda tutte le imprese, ma, per ragioni intuitive, finisce per colpire principalmente le piccole e medie imprese e gli artigiani che hanno minore capacità finanziaria e di ricorso al credito e minore forza contrattuale nei rapporti con le grandi aziende e con la pubblica amministrazione, così da essere spesso indotti a rinunciare contrattualmente ai diritti ad essi spettanti per legge.

Le cause del fenomeno sono state analizzate dalla Commissione europea, nell'ambito dell'Analisi di Impatto della regolazione che ha preceduto l'emanazione della direttiva 2011/7/UE (COM (2009) 126 final)¹.

In sintesi i ritardi di pagamento dipendono da una congiuntura dei seguenti fattori:

1. **la struttura del mercato:** il livello di concorrenza in un mercato, il potere di mercato dei suoi partecipanti e il corrispondente timore di nuocere alle relazioni commerciali con i clienti sono fattori importanti che influenzano le scelte dei creditori (fornitori) di accettare o rifiutare i ritardi di pagamento e le scelte dei debitori (gli acquirenti) di chiedere una proroga del periodo di credito commerciale. La posizione di un creditore in uno specifico mercato avrà un grande impatto sul suo atteggiamento nei confronti dei ritardi di pagamento e sulla sua paura di danneggiare il suo rapporto commerciale con il cliente. Per i debitori, la ragione principale per la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali è spesso legata alla reputazione commerciale o professionale o alla fiducia reciproca nei rapporti commerciali a lungo termine;
2. **Il ciclo economico:** i cambiamenti delle condizioni macroeconomiche sono un'altra causa dei ritardi di pagamento. Una congiuntura sfavorevole può causare con buona probabilità ritardi nei pagamenti, dal momento che le imprese ritardano i pagamenti delle fatture per allungare al massimo la possibilità di disporre di liquidità. Inoltre, le imprese soffrono di una ridotta capacità di generare liquidità dalle proprie operazioni

¹ La relazione finale dell'AIR relativa alla direttiva 2011/7/UE, identificato con l'atto COM (2009) 126 final, è disponibile al seguente link:

http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&sqj=2&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ipex.eu%2FPIPEXL-WEB%2Fdossier%2Ffiles%2Fdownload%2F082dbcc530b1bf490130bbcba033660d.do&ei=jxyAULLkIcbEswalh4CgBQ&usq=AFQjCNE_IUeJvWA-B_qD4Fz3x3A12pM3GA&sig2=DArEBztt4pMgoolHy_KUhw

e le banche possono ridurre credito alle imprese. Tuttavia, anche il miglioramento delle condizioni economiche può provocare un aumento dei ritardi di pagamento per alcune imprese cui si presentano maggiori opportunità di investimento e, di conseguenza, un maggiore bisogno di trovare fondi.

3. **L'accesso ai finanziamenti e i vincoli di bilancio**: la disponibilità di credito, la politica monetaria, il flusso e la natura dell'attività di credito, la posizione di liquidità della società e la disponibilità di risorse finanziarie da parte delle banche sono tutti fattori che possono incidere sulle condotte di pagamento, particolarmente per le imprese che si avvalgono delle banche per il finanziamento dei fornitori. Inoltre, molte imprese debentrici e le autorità pubbliche considerano i ritardi di pagamento un modo efficiente ed economico per finanziare i loro contratti e le loro attività. Per le pubbliche amministrazioni, poi, i ritardi di pagamento nei confronti dei creditori sono un modo semplice, benché ingiustificabile, di superare i limiti di bilancio rinviando i pagamenti al periodo di bilancio successivo.
4. **L'organizzazione interna dei creditori e dei debitori**: l'organizzazione delle imprese debentrici (comprese le autorità pubbliche) e di quelle creditrici, nonché la qualità dei loro prodotti e servizi e dei servizi post-vendita sono fattori importanti per evitare i ritardi di pagamento. I creditori nelle transazioni commerciali, e in particolare le PMI, non necessariamente dispongono di sistemi di gestione del credito atti a prevenire o gestire i ritardi di pagamento.
5. **la mancanza di mezzi di ricorso efficaci ed efficienti**: nonostante la direttiva 2000/35/CE, molte imprese, in particolare le PMI, non applicano interessi anche se hanno il diritto di farlo.

Per alcuni creditori, il costo dei ricorsi contro i ritardi di pagamento non è giustificato dai benefici finanziari. In molti casi, le spese legali non possono essere recuperate. Perseguire i clienti non paganti o applicare interessi di mora genera costi amministrativi e legali che molte aziende preferiscono evitare.

Inoltre, l'importo finanziario degli interessi legali dovuti da un debitore può essere calcolato solo il giorno in cui il creditore sia effettivamente pagato, così che quest'ultimo deve attendere il pagamento prima di poter conoscere esattamente l'importo degli interessi che avrebbe potuto riscuotere. Inoltre, addebitare gli interessi prima della data effettiva del pagamento comporta, nella maggior parte dei casi, costi superiori ai benefici finanziari.

In Italia, il ritardo medio dei pagamenti tra imprese si attesta intorno ai 60 giorni.

Sulla base dei dati Invind del 2011, si stima che la durata complessiva dei crediti commerciali sia stata in media pari a 104 giorni, circa 8 in più rispetto agli anni precedenti la crisi; in presenza di una durata contrattuale pressoché invariata, l'aumento ha risentito soprattutto dell'ampliamento dei ritardi (57 giorni nel 2011)". Il ritardo è dunque di poco inferiore a 60 giorni.

Il problema si sta ampliando sempre di più facendo registrare una crescita del +38% del numero di mancati pagamenti nei primi tre mesi del 2012.

Anche il tasso degli importi medi che tardano ad arrivare è cresciuto rispetto al primo trimestre 2011 (+19%).

E il problema è che anche sul fronte dell'export, mercato che aveva tenuto nel corso del 2011, dove si evidenziano peggioramenti: cresce del +18% il numero di mancati pagamenti e del +23% l'importo medio degli stessi.

Ad incidere su quest'ultimo dato, gli incrementi registrati nei settori dell'agroalimentare e l'edilizia verso le economie in difficoltà come Spagna, Grecia e Portogallo e della meccanica e siderurgia verso l'Austria, la Polonia e la Repubblica Slovacca.

Sul mercato interno le variazioni negative più rilevanti riguardano proprio alcuni settori del *Made in Italy* maggiormente colpiti dalla crisi dei consumi, come le calzature o dal rialzo dei prezzi energetici come la carta. Mostrano difficoltà anche i settori ad alto valore aggiunto come la siderurgia, la meccanica e l'energia, protagonisti della ripresa di fine 2010/inizio 2011, che rischiano di contagiare importanti settori a valle collegati.

La questione dei ritardi riguarda naturalmente anche la pubblica amministrazione.

La media dei tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche rilevati nell'indagine Invind del 2011, ponderata con il fatturato delle aziende nei confronti delle stesse amministrazioni, sarebbe stata pari a circa 190 giorni, di cui circa 90 attribuiti dalle imprese ad accordi contrattuali. La media del ritardo è quindi di circa 100 giorni.

Le dimensioni del problema erano emerse con chiarezza già nel corso della Relazione annuale del Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici per l'anno 2009: *"La questione in esame si pone in tutta la sua gravità soprattutto per le imprese che stipulano contratti con la Pubblica Amministrazione, le quali, in misura ancor più forte rispetto alle aziende che operano con committenze private, sono da sempre soggette al gravame di un onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che le stesse devono sostenere per far fronte al gap, spesso di proporzioni assai considerevoli, che si viene a determinare tra il momento della liquidazione dei costi gestionali e quello dell'incasso del corrispettivo pattuito; onere di cui ovviamente non si può non tener conto nella determinazione del prezzo offerto in sede di gara pubblica. (...) La conseguenza è che questo tipo di mercato finisce con il privilegiare le grandi imprese e colpisce, in maniera irreversibile, le piccole e medie imprese che rischiano, pertanto, di uscire definitivamente dal sistema. Il tutto, come è facile intuire, determina conseguenze di rilevante entità sulla concorrenza, falsando, in misura considerevole, il regolare andamento del mercato"* (cfr. Relazione annuale dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici per l'anno 2009, pagg. 8-9).

In effetti, i dati numerici divulgati dall'Autorità di Vigilanza hanno restituito un'immagine preoccupante: i tempi di pagamento oscillano in un *range* compreso tra un minimo di 92 giorni ed un massimo di 664 giorni. L'entità dei ritardi mediamente accumulati è circa doppia rispetto a quanto si registra nel resto dell'Unione Europea: mediamente 128 giorni contro i 65 che si computano a livello europeo.

Il ritardo è per lo più imputato ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3%) e dei mandati di pagamento (29,6%) da parte delle stazioni appaltanti e, ancor più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne alla pubblica amministrazione (32,5%).

La presunta esposizione debitoria della P.A., calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni interpellate dall'Autorità di Vigilanza, ammonterebbe a circa 37 miliardi di euro (una somma pari al 2,4 per cento del PIL nazionale del tempo).

La medesima Autorità ha sottolineato, nella Relazione del 2009, come la problematica sia particolarmente avvertita dalle piccole e medie imprese che, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, risentono in maniera grave della mancanza di liquidità.

Ma le stesse amministrazioni appaltanti non sono certo al riparo dalle ricadute negative del fenomeno: l'assunzione del rischio connesso alla dilazione dei pagamenti induce infatti i partecipanti ad una gara pubblica a considerare l'onere finanziario che si presume di dover sostenere per il ritardo nei pagamenti nell'ambito del prezzo proposto alla stazione appaltante, con conseguente impoverimento della competitività delle offerte.

Inoltre, l'obbligo di corrispondere gli interessi di mora conseguenti al ritardato pagamento implica l'aumento delle risorse economiche necessarie per il conseguimento delle prestazioni oggetto di appalto (risorse che, come è intuibile, potrebbero essere diversamente e più utilmente investite).

Ed ancora, il ritardo nei pagamenti non incide solo sul contraente privato che si trova a sostenere un'attesa ingiustificata nella percezione dei corrispettivi dovuti da parte dell'amministrazione appaltante, ma ridonda in termini negativi anche sull'indotto a valle dell'appalto, investendo le imprese subappaltatrici e subfornitrici sulle quali i ritardi vengono sovente ulteriormente ribaltati.

A tale proposito, deve considerarsi come altri governi europei, a fronte della gravità della tematica, abbiano già assunto iniziative volte ad attenuare (o risolvere) le preoccupazioni degli operatori del settore.

La Spagna, ad esempio, che è considerata - unitamente all'Italia - un paese assai lento in punto di pagamenti, ha già emanato un provvedimento volto ad accelerare il pagamento dei crediti della Pubblica Amministrazione (il provvedimento, che entrerà a regime dal 2013, anticipando i contenuti della nuova direttiva 2011/7/UE, stabilisce che la P.A. avrà trenta giorni per pagare le fatture delle imprese creditrici, senza possibilità di ammettere alcuna deroga).

La situazione italiana in merito ai ritardati pagamenti ha invece subito - se possibile - persino un peggioramento a seguito del sopravvenire dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno: spesso gli enti locali committenti, pur in presenza di una lecita assunzione di impegni di spesa in precedenti esercizi, si trovano a dover decidere se pagare il debito maturato dall'appaltatore (violando il patto di stabilità) o non effettuare i pagamenti dovuti (violando la normativa in materia di transazioni commerciali).

Non è infrequente, quindi, che la P.A. - una volta esperita la gara d'appalto - prolunghi oltremodo il momento della stipula del contratto proprio per tentare di scongiurare la possibilità di incorrere nella predetta impasse (con conseguente aggravio per l'impresa aggiudicataria, per il soddisfacimento dell'interesse pubblico sotteso all'intervento da eseguire, per il funzionamento del sistema delle commesse pubbliche nel suo complesso).

Al punto che taluni enti si sono finanche risolti a stipulare specifiche convenzioni con istituti di credito al fine di garantire la possibilità, per i propri appaltatori, di farsi anticipare, attraverso la cessione del credito, gli importi dei corrispettivi dovuti, ovvero per ottenere l'anticipazione su fattura a condizioni più favorevoli rispetto a quelle concesse da altre

banche (fenomeno che offre la misura della drammatica rilevanza che ha assunto il problema dei ritardati pagamenti nel nostro Paese).

A ciò devono aggiungersi gli oneri burocratici ed organizzativi che sono andati ad aggravare la fase dei pagamenti ad effetto della sopravvenuta normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari. Trattasi di rigidi adempimenti – accompagnati da pesanti sanzioni – che se, da un lato, hanno la virtuosa finalità di prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nel mercato degli appalti pubblici, dall'altro, anche in ragione della confusa formulazione dei precetti normativi, implicano ulteriori inceppamenti e ritardi nelle procedure di pagamento della P.A.. Basti considerare che le incertezze interpretative sulle disposizioni normative in materia di tracciabilità hanno persino determinato, in sede di prima applicazione, un fenomeno di sostanziale paralisi sistemica di tutti i pagamenti della pubblica amministrazione.

Occorre, dunque, prendere atto che oggi la disciplina vigente non è in grado di dare risposte adeguate al problema dei ritardi dei pagamenti.

D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

Gli obiettivi da perseguire in attuazione della direttiva 2011/7/UE sono stati fissati a livello comunitario nell'Analisi di impatto della regolazione che ha preceduto l'emanazione della direttiva 2011/7/UE.

Si tratta in particolare di obiettivi generali, specifici ed operativi.

Obiettivi generali.

- Contribuire alla realizzazione degli obiettivi più ampi e trasversali sanciti dalla Nuova Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione: ossia che l'Europa diventi la *knowledge-based economy* più competitiva e dinamica del mondo, capace di sostenibilità economica, di creare maggiori e migliori posti di lavoro e di sviluppare una maggiore coesione sociale e regionale;
- ridurre in maniera significativa gli oneri amministrativi e finanziari per le imprese legati all'attività di recupero dei crediti, promuovere/sostenere i loro *cash-flows* e aiutare più persone a diventare imprenditori, in base a quanto previsto dallo Small Business Act per l'Europa;
- facilitare il regolare funzionamento e il completamento del mercato interno mediante l'eliminazione dei relativi ostacoli alle transazioni commerciali transfrontaliere.

Obiettivi specifici

- offrire agli operatori economici coinvolti nelle transazioni commerciali un contesto economico-giuridico che promuova il puntuale pagamento dei debiti commerciali e ciò in quanto:
 - la competitività delle imprese, in particolare le PMI, sarà migliorata da una sostanziale riduzione dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e

da una riduzione dei tempi eccessivamente lunghi di pagamento, in particolare da parte della pubblica amministrazione;

- sarà ridotto l'effetto deterrente che i ritardi di pagamento hanno nelle transazioni commerciali transfrontaliere.

Obiettivi operativi:

- mettere i debitori di fronte a misure che li scoraggino dall'effettuare pagamenti in ritardo o dal richiedere termini di pagamento eccessivamente lunghi;
- fornire ai creditori misure che li mettano in condizione di esercitare effettivamente ed efficacemente i loro diritti in caso di ritardi di pagamento.

Tali obiettivi sono realizzabili nel medio termine ed hanno come indicatore il ritardo medio dei pagamenti nelle transazioni commerciali accumulato in Italia e calcolato sulla base della:

1. media dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali che riguardano le imprese private (57 giorni, nel 2011);
2. media dei ritardi di pagamento nelle transazioni tra pubblica amministrazione e imprese private (100 giorni, nel 2011).

E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.

I principali effetti del provvedimento sono indirizzati a tutti gli operatori economici che effettuano transazioni commerciali, siano essi soggetti pubblici o privati.

Tra i soggetti pubblici destinatari del decreto rientrano le amministrazioni di cui articolo 3, comma 25, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ossia le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti, nonché ogni altro soggetto allorché svolga attività per la quale è tenuto al rispetto della disciplina sui contratti pubblici.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Le consultazioni svoltesi nel corso della fase ascendente della direttiva hanno dato modo a tutti gli stakeholders, soggetti pubblici e privati, italiani e non, di rappresentare alla Commissione europea le proprie esigenze e le proprie istanze regolatorie.

In tale sede, le parti interessate sono state consultate nell'ambito di una consultazione pubblica generale attraverso I.P.M. (La Vostra Voce in Europa). E' stato consultato anche il gruppo pilota di imprese europee (European Business Test Panel – EBTP).

Dal 19 gennaio 2008 al 31 agosto 2008 si è svolta una consultazione su Internet, con circa 510 risposte.

Il carattere sufficientemente puntuale e dettagliato delle disposizioni della direttiva non lascia al legislatore nazionale margini di discrezionalità tali da richiedere ulteriori indagini conoscitive in ordine alle istanze regolatorie degli stakeholders italiani.

Si è ritenuto, pertanto, che l'attuazione della direttiva non necessitasse di consultazioni che duplicassero quelle effettuate in sede europea.

Sono state consultate invece due istituzioni indipendenti, l'Istat e la Banca d'Italia, per avere i dati nazionali aggiornati al 2011 relativi alla media dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese ed in quelle tra imprese e pubblica amministrazione, nonché per garantire un sistema di monitoraggio sui futuri effetti derivanti dall'attuazione della direttiva.

La Banca d'Italia ha fornito i dati Invind del 2011, mentre l'Istat ha comunicato che le informazioni relative ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali sono attualmente oggetto di rilevazione nel corso del Censimento dell'industria e dei servizi e che i relativi dati saranno presumibilmente disponibili a partire dalla seconda metà del 2013.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").

La scelta di non intervenire non è percorribile, atteso l'obbligo, derivante dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, di recepire la direttiva 2011/7/UE entro la sua scadenza (16 marzo 2013). L'opzione zero esporrebbe quindi il Paese all'avvio di una procedura di infrazione per mancato recepimento della direttiva.

Al riguardo, occorre tenere presente che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, lo Stato che non attua le direttive entro la loro scadenza corre il rischio di incorrere in sanzioni pecuniarie già nel contesto del procedimento di accertamento dell'infrazione che, in caso di mancato recepimento, viene avviato spesso a distanza di 20-25 giorni dalla scadenza del termine di recepimento delle direttive.

Le sanzioni pecuniarie, ai sensi della Comunicazione SEC(2005) 1658 del dicembre 2005, si articolano in due voci: una penalità mediamente pari a 238.000 euro per ogni giorno di ritardo successivo alla pronuncia della sentenza di condanna del Tribunale di Prima Istanza della Corte di Giustizia Europea e una somma forfetaria, pari a 9.920.000 euro, che sanziona la continuazione dell'infrazione tra la prima sentenza e la seconda sentenza della Corte di Giustizia Europea a norma dell'art. 260 TFUE.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

La valutazione delle opzioni alternative è stata già compiuta dalla Commissione europea nell'Analisi di impatto della regolazione che ha preceduto l'adozione della direttiva.

In tale sede sono state prese in considerazione misure non legislative come la pubblicazione dei dati dei debitori ritardatari e l'organizzazione di attività di sensibilizzazione destinate indiscriminatamente a tutti i settori interessati ovvero alle sole

organizzazioni rappresentative delle PMI e, ancora, misure legislative di armonizzazione anche diverse rispetto a quelle poi adottate.

In questa fase, occorre osservare che il carattere puntuale e dettagliato di molte disposizioni della direttiva non lascia al legislatore nazionale ampi margini di discrezionalità nella scelta delle modalità attuative della stessa.

Gli unici aspetti sui quali è possibile valutare opzioni alternative conformi alla direttiva sono i seguenti:

- scegliere di fissare l'interesse legale di mora con una maggiorazione del tasso di interesse fissato dalla BCE superiore ad 8 punti percentuali;
- scegliere di applicare la nuova disciplina sui ritardi di pagamento anche ai contratti conclusi prima del 16 marzo 2013, data di scadenza del termine di recepimento della direttiva.

Tuttavia, considerato che ai sensi dell'art 14, commi 24 *bis* e *ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246, gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere, se non in casi eccezionali, l'introduzione di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, la discrezionalità del legislatore, nel caso di specie, è di molto ridotta.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.

A livello europeo, la misurazione degli effetti delle varie opzioni alternative proposte nella fase ascendente della direttiva si è basata su un'analisi comparativa dell'effettività, dell'efficienza e della coerenza delle diverse soluzioni regolatorie esaminate e sull'analisi degli oneri amministrativi per le imprese derivanti da ciascuna di esse.

A livello nazionale, la scelta del tasso di interesse moratorio è compiuta in un'ottica di contenimento dei costi per le imprese debtrici e per la pubblica amministrazione.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

La scelta di applicare un tasso di interesse legale di mora maggiorato dell'8% rispetto al tasso della BCE comporta maggiori esborsi finanziari per chi tarda ad effettuare i pagamenti, siano essi imprese private o pubbliche amministrazioni.

Tuttavia lo svantaggio legato all'aumento del tasso di interesse moratorio viene compensato dal potere deterrente dello stesso.

Tale opzione rispetta il livello di regolazione minima richiesto dalla direttiva, senza imporre alle imprese oneri e costi aggiuntivi rispetto a quelli minimi previsti dalla normativa europea.

Con riferimento alle transazioni commerciali che riguardano la pubblica amministrazione, il vantaggio di rispettare il livello minimo di regolazione previsto dalla direttiva si traduce anche in un vantaggio per la finanza pubblica, posto che corrispondere

tassi di interesse superiori all'8% in caso di ritardi di pagamento, significherebbe aggravare il debito pubblico, con effetti a cascata sull'intera economia del Paese.

La soluzione prescelta di applicare la nuova disciplina dei ritardi di pagamento ai soli contratti stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto ha il vantaggio di garantire il rispetto della direttiva, senza tuttavia incidere eccessivamente sulla volontà negoziale delle parti formatasi sotto l'egida delle vigenti disposizioni del D.Lgs. n. 231/2002.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.

A cura del Ministero dell'economia e delle finanze sarà data informazione, mediante pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, del tasso di interesse legale di mora al netto della maggiorazione dell'8%.

Comunque l'intervento non prevede l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla direttiva europea.

D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.

Non sono emerse altre opzioni sui profili sostanziali e, pertanto, non si può procedere a comparazione.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Gli effetti dell'intervento regolatorio saranno sicuramente condizionati da altri fattori, quali l'andamento del ciclo economico, l'accesso ai finanziamenti, i vincoli di bilancio, l'organizzazione interna dei creditori e dei debitori e la presenza di mezzi di ricorso efficaci ed efficienti che consentano ai creditori di far valere i propri diritti.

Le strutture pubbliche incaricate di rendere noto il tasso legale di mora sono tutte in grado di operare ad invarianza della spesa.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

Il provvedimento ha un effetto procompetitivo per le imprese, in quanto consente di contrastare il fenomeno dell'abuso di dipendenza economica che, come noto, permette alle grandi imprese, clienti delle PMI, di imporre condizioni contrattuali inique quanto ai termini di pagamento e ai tassi di interesse.

Comunque l'intervento non prevede l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla direttiva europea.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

Le disposizioni del decreto legislativo di recepimento della direttiva sono autoapplicative e non necessitano di soggetti responsabili della loro attuazione.

Il Ministero dell'economia e delle finanze dovrà dare notizia del tasso di interesse legale di mora, al netto della sua maggiorazione, curandone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana nel quinto giorno lavorativo di ciascun semestre solare.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Il Dipartimento per le politiche europee curerà la pubblicazione del decreto attuativo della direttiva 2011/7/UE sul proprio sito istituzionale.

C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

L'attività di monitoraggio sui ritardi di pagamento, da svolgersi in collaborazione con l'Istat e con la Banca d'Italia, verificherà se le disposizioni di attuazione della direttiva avranno l'effetto di ridurre i tempi di pagamento nelle transazioni commerciali utilizzando, come strumenti di controllo e monitoraggio, i dati delle indagini Invind effettuate dalla Banca d'Italia e i dati, disponibili a partire dalla seconda metà del 2013, del Censimento dell'industria e dei servizi disposto dall'Istat.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.

A cura del Dipartimento per le politiche europee, con cadenza triennale, si procederà alla prescritta relazione di verifica per l'impatto regolatorio, che verificherà l'effettiva diminuzione della media dei ritardi di pagamento, sulla base dei suddetti dati.



Il Presidente della Repubblica

VISTI gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

VISTA la legge 11 novembre 2011, n. 180, recante norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese e, in particolare, ed in particolare l'articolo 10;

VISTA la 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 (rifusione);

VISTO il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 31 ottobre 2012;

SULLA PROPOSTA dei Ministri per gli affari europei e della giustizia, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e la semplificazione;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

ART. 1.

(Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231)

1. Al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 1 è sostituito dal seguente:

" ART. 1

(Ambito di applicazione)

1. Le disposizioni contenute nel presente decreto si applicano ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale.

2. Le disposizioni del presente decreto non trovano applicazione per:

a) debiti oggetto di procedure concorsuali aperte a carico del debitore, comprese le procedure finalizzate alla ristrutturazione del debito;

b) pagamenti effettuati a titolo di risarcimento del danno, compresi i pagamenti effettuati a tale titolo da un assicuratore.»;

b) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

" ART. 2

(Definizioni)

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

a) 'transazioni commerciali': i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo;

b) 'pubblica amministrazione': le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 25, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e ogni altro soggetto, allorché svolga attività per la quale è tenuto al rispetto della disciplina di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

c) 'imprenditore': ogni soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione;

d) 'interessi moratori': interessi legali di mora ovvero interessi ad un tasso concordato tra imprese;

e) 'interessi legali di mora': interessi semplici di mora su base giornaliera ad un tasso che è pari al tasso di riferimento maggiorato di otto punti percentuali;

f) 'tasso di riferimento': il tasso di interesse applicato dalla Banca centrale europea alle sue più recenti operazioni di rifinanziamento principali;

g) 'importo dovuto': la somma che avrebbe dovuto essere pagata entro il termine contrattuale o legale di pagamento, comprese le imposte, i dazi, le tasse o gli oneri applicabili indicati nella fattura o nella richiesta equivalente di pagamento.»;

c) all'articolo 3, dopo le parole: «interessi moratori» sono inserite le seguenti: «sull'importo dovuto»;

d) l'articolo 4 è sostituito dal seguente:

" ART. 4

(Decorrenza degli interessi moratori)

1. Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.
 2. Salvo quanto previsto dai commi 3, 4 e 5, ai fini della decorrenza degli interessi moratori si applicano i seguenti termini:
 - a) trenta giorni dalla data di ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente. Non hanno effetto sulla decorrenza del termine le richieste di integrazione o modifica formali della fattura o di altra richiesta equivalente di pagamento;
 - b) trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando non è certa la data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento;
 - c) trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla prestazione dei servizi, quando la data in cui il debitore riceve la fattura o la richiesta equivalente di pagamento è anteriore a quella del ricevimento delle merci o della prestazione dei servizi;
 - d) trenta giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data.
 3. Nelle transazioni commerciali tra imprese le parti possono pattuire un termine per il pagamento superiore rispetto a quello previsto dal comma 2. Termini superiori a sessanta giorni, purché non siano gravemente iniqui per il creditore ai sensi dell'articolo 7, devono essere pattuiti espressamente. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.
 4. Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.
 5. I termini di cui al comma 2 sono raddoppiati:
 - a) per le imprese pubbliche che sono tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza di cui al decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333;
 - b) per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e che siano stati debitamente riconosciuti a tale fine.
 6. Quando è prevista una procedura diretta ad accertare la conformità della merce o dei servizi al contratto essa non può avere una durata superiore a trenta giorni dalla data della consegna della merce o della prestazione del servizio, salvo che sia diversamente ed espressamente concordato dalle parti e previsto nella documentazione di gara e purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore ai sensi dell'articolo 7. L'accordo deve essere provato per iscritto.
 7. Resta ferma la facoltà delle parti di concordare termini di pagamento a rate. In tali casi, qualora una delle rate non sia pagata alla data concordata, gli interessi e il risarcimento previsti dal presente decreto sono calcolati esclusivamente sulla base degli importi scaduti.»
- e) l'articolo 5 è sostituito dal seguente:

(Saggio degli interessi)

1. Gli interessi moratori sono determinati nella misura degli interessi legali di mora. Nelle transazioni commerciali tra imprese è consentito alle parti di concordare un tasso di interesse diverso, nei limiti previsti dall'articolo 7.

2. Il tasso di riferimento è così determinato:

a) per il primo semestre dell'anno cui si riferisce il ritardo, è quello in vigore il 1° gennaio di quell'anno;

b) per il secondo semestre dell'anno cui si riferisce il ritardo, è quello in vigore il 1° luglio di quell'anno.

3. Il Ministero dell'economia e delle finanze dà notizia del tasso di riferimento, curandone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana nel quinto giorno lavorativo di ciascun semestre solare.»;

f) l'articolo 6 è sostituito dal seguente:

" ART. 6

(Risarcimento delle spese di recupero)

1. Nei casi previsti dall'articolo 3, il creditore ha diritto anche al rimborso dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte.

2. Al creditore spetta, senza che sia necessaria la costituzione in mora, un importo forfettario di 40 euro a titolo di risarcimento del danno. E' fatta salva la prova del maggior danno, che può comprendere i costi di assistenza per il recupero del credito.»;

g) l'articolo 7 è sostituito dal seguente:

" ART. 7

(Nullità)

1. Le clausole relative al termine di pagamento, al saggio degli interessi moratori o al risarcimento per i costi di recupero, a qualunque titolo previste o introdotte nel contratto, sono nulle quando risultano gravemente inique in danno del creditore. Si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

2. Il giudice dichiara, anche d'ufficio, la nullità della clausola avuto riguardo a tutte le circostanze del caso, tra cui il grave scostamento dalla prassi commerciale in contrasto con il principio di buona fede e correttezza, la natura della merce o del servizio oggetto del contratto, l'esistenza di motivi oggettivi per derogare al saggio degli interessi legali di mora, ai termini di pagamento o all'importo forfettario dovuto a titolo di risarcimento per i costi di recupero.

3. Si considera gravemente iniqua la clausola che esclude l'applicazione di interessi di mora. Non è ammessa prova contraria.

4. Si presume che sia gravemente iniqua la clausola che esclude il risarcimento per i costi di recupero di cui all'articolo 6.

5. Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione è nulla la clausola avente ad oggetto la predeterminazione o la modifica della data di ricevimento della fattura. La nullità è dichiarata d'ufficio dal giudice.»;

h) all'articolo 8, comma 1, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

« a) di accertare la grave iniquità, ai sensi dell'articolo 7, delle condizioni generali concernenti il termine di pagamento, il saggio degli interessi moratori o il risarcimento per i costi di recupero e di inibirne l'uso.».

ART. 2

(Modifiche alla legge 18 giugno 1998, n. 192)

1. All'articolo 3, comma 3, della legge 18 giugno 1998, n. 192, le parole: “di sette punti percentuali” sono sostituite dalle seguenti: “di otto punti percentuali”.

ART. 3

(Disposizioni finali)

1. Le disposizioni di cui al presente decreto legislativo si applicano alle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1° gennaio 2013.