

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XVIII-bis  
n. 11

## RISOLUZIONE DELLA 4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore SCURRIA)

*approvata nella seduta del 22 novembre 2023*

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL  
CONSIGLIO RELATIVO ALLA LOTTA CONTRO I RITARDI DI PAGAMENTO  
NELLE TRANSAZIONI COMMERCIALI (COM(2023) 533 DEFINITIVO)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1-bis e 6, del Regolamento*

**Comunicata alla Presidenza il 24 novembre 2023**

La Commissione,

premessò che:

la proposta è volta a ridefinire la disciplina in materia di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese o tra imprese e pubbliche amministrazioni, sostituendo la vigente direttiva 2011/7/UE con un regolamento direttamente applicabile negli Stati membri;

ogni anno sono scambiati nell'Unione europea circa 18 miliardi di fatture, di cui quasi il 50 per cento è pagato in ritardo o non è pagato affatto, a causa delle asimmetrie nel potere contrattuale tra i clienti di grandi dimensioni e i fornitori più piccoli;

la direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, secondo il parere del 2021 della piattaforma *Fit for Future*, basata sulle valutazioni della Commissione europea del 2018 e sulla risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2019, si è dimostrata non adeguata ad affrontare il problema, per via di carenze nelle misure preventive e nell'effettiva ed efficace applicazione della normativa, nonché carenze inerenti all'accessibilità ai meccanismi di ricorso;

condivisa la necessità di affrontare le perduranti carenze nella disciplina che regola le procedure di pagamento delle amministrazioni pubbliche, delle grandi aziende e delle piccole e medie imprese (PMI), e di tutelare le imprese dagli effetti negativi dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, rafforzando la competitività dell'economia dell'Unione europea e favorendo lo sviluppo di una cultura di pagamento responsabile nei confronti delle PMI, considerato che i ritardi di pagamento rappresentano una delle cause principali di fallimento delle PMI per carenza di liquidità;

ricordato che, in merito all'attuazione della direttiva 2011/7/UE pendono attualmente nei confronti dell'Italia tre procedure di infrazione:

- n. 2014/2143, allo stadio della messa in mora *ex* articolo 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per mancata ottemperanza alla sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 2020, nella causa C-122/18, per violazione dei termini di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE per le pubbliche amministrazioni;

- n. 2021/4037, allo stadio del ricorso (deliberato il 16 novembre 2023) alla Corte di giustizia, *ex* articolo 258 del TFUE, sui ritardi nei pagamenti per servizi di intercettazione nelle indagini penali, dovuti alla mancata inclusione di tali servizi nella definizione di transazioni commerciali prevista nella normativa nazionale e la conseguente non applicazione della direttiva;

- n. 2023/4001, allo stadio di messa in mora *ex* articolo 258 del TFUE, per i ritardi di pagamento del settore sanitario nella regione Calabria, ammettendo la proroga oltre i termini previsti dalla direttiva;

ricordato che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) prevede la Riforma 1.11, nell'ambito della Componente M1C1, in cui è stabilito l'obiettivo, da raggiungere entro la fine del 2023, che le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale paghino in media entro il termine di 30 giorni e le autorità sanitarie in media entro il termine di 60 giorni (M1C1 da 76 a 83, T4 2023); identico obiettivo è fissato anche per la fine del 2024 (M1C1 da 88 a 95, T4 2024). Il Governo ha proposto di posticipare entrambe le scadenze di fine 2023 e 2024 di quindici mesi: tre mesi per poter rendicontare i risultati di tutte le fatture emesse entro l'anno e dodici mesi per consentire alla parte di riforma relativa alla *milestone* M1C2-72, già conseguita nella prima parte del 2023, di esplicitare i suoi effetti;

considerato, in particolare, che la proposta di regolamento:

- introduce, senza eccezioni, il limite massimo del periodo di pagamento a 30 giorni di calendario dal ricevimento della fattura (o dei prodotti agricoli o alimentari), sia per le imprese sia per le pubbliche amministrazioni, eliminando la libertà contrattuale dell'attuale direttiva che consente di concordare un termine più ampio purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore (articolo 3);

- prevede il predetto termine inderogabile di 30 giorni anche per i pagamenti da parte degli enti pubblici sanitari e delle pubbliche amministrazioni che svolgono attività economiche, nonché per i pagamenti delle forniture di prodotti agricoli e alimentari non deperibili, per i quali la vigente normativa consente un termine massimo di 60 giorni (articolo 3);

- introduce l'obbligo per gli appaltatori di dare prova alle amministrazioni aggiudicatrici di aver pagato i loro subappaltatori entro le scadenze e alle condizioni stabilite nel regolamento (articolo 4);

- introduce l'obbligo per il debitore moroso di applicare automaticamente l'interesse al pagamento tardivo e il divieto per il creditore di rinunciare al suo diritto agli interessi di mora, mentre si mantiene la vigente quantificazione data dalla maggiorazione dell'8 per cento del tasso di interesse di riferimento (articolo 5);

- introduce l'obbligo per il debitore di fornire al creditore tutte le informazioni pertinenti per garantire che la fattura sia accettata e trattata dal debitore non appena ricevuta (articolo 5, paragrafo 5);

- elimina il criterio della « grave iniquità » in base al quale sono attualmente valutate le clausole contrattuali o prassi relative alla data o al periodo di pagamento, al tasso dell'interesse di mora o al risarcimento per i costi di recupero, stabilendo direttamente la nullità di clausole contrattuali e prassi che comportano: termini di pagamento

più lunghi, clausole meno favorevoli per il creditore sugli interessi, termini più lunghi per le procedure di verifica delle merci o servizi forniti, o termini più lunghi nella trasmissione della fattura (articolo 9);

- prevede l'obbligo per gli Stati membri di designare Autorità di contrasto nazionali, incaricate dell'applicazione del regolamento, che devono cooperare tra loro e con la Commissione europea (articolo 13);

tenuto conto della proposta di parere motivato della Commissione affari civili del Parlamento svedese, del 14 novembre 2023, che considera violato il principio di sussidiarietà, in quanto non ritiene giustificato il ricorso al regolamento, al posto della direttiva, e ritiene che l'introduzione per legge di un termine massimo inderogabile di pagamento di 30 giorni, con il divieto per il creditore di poter rinunciare agli interessi di mora, come determinati dalla proposta di regolamento, sia eccessivamente restrittivo della libertà contrattuale, limitando le opportunità per le imprese di accordarsi sui tempi di pagamento e sugli interessi moratori, andando quindi oltre quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo,

ritiene che la proposta, correttamente fondata sull'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, rispetti il principio di sussidiarietà, ma che non rispetti pienamente il principio di proporzionalità, in relazione ai seguenti aspetti.

In primo luogo, non si condivide il ricorso all'atto giuridico del regolamento, la cui diretta applicazione negli Stati membri non è necessaria ai fini della riduzione dei tempi di pagamento, mentre la direttiva costituisce uno strumento più idoneo a tenere conto delle diversità socio-economiche e amministrative tra i vari Paesi, con particolare riferimento alla gestione del ciclo di spesa e ai tempi di pagamento. Peraltro, la proposta va a incidere su un assetto giuridico consolidato, posto che il tema del ritardo dei pagamenti era stato affrontato in sede europea sempre con la direttiva: dapprima la direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, e poi la direttiva 2011/7/UE.

In secondo luogo, non si condivide la scelta di definire per legge il termine massimo e inderogabile di pagamento, incidendo così in modo sproporzionato sulla libertà e l'autonomia contrattuale delle parti, posto che le tempistiche dei pagamenti costituiscono una delle diverse componenti dell'assetto contrattuale, rimesso alla libera contrattazione delle parti, e consentono di adeguare e modulare i rapporti commerciali tra le imprese alle specifiche e differenti esigenze.

In terzo luogo, incide in modo sproporzionato sull'autonomia contrattuale anche il divieto assoluto di rinunciare al diritto agli interessi di mora, sottraendolo a un suo possibile utilizzo nell'ambito della dinamica negoziale.

L'autonomia negoziale rappresenta, invece, un principio fondamentale per il buon funzionamento della contrattazione tra le parti,

idoneo a consentire l'esercizio del diritto dei contraenti di stabilire le condizioni del loro accordo contrattuale, adattandolo alle specifiche esigenze e circostanze di ciascuna situazione, la cui tempistica può variare a seconda del tipo di impresa, del tipo di servizio o prodotto fornito e delle negoziazioni tra le parti coinvolte.

La salvaguardia dell'autonomia negoziale in ambito privatistico è quindi un valore da tutelare, mentre una revisione della direttiva che produca un'eccessiva compressione della libertà contrattuale rischia di esulare dalle competenze concorrenti dell'Unione europea in tema di mercato interno, incidendo in maniera sproporzionata sulle discipline nazionali in tema di ordinamento civile sulle obbligazioni pecuniarie. Il codice civile italiano contiene già numerose disposizioni volte a regolare le conseguenze dell'inadempimento prevedendo al contempo forme di esonero di responsabilità in caso di non imputabilità del ritardo o per l'impossibilità temporanea di adempiere, che rischiano quindi di creare problematiche di compatibilità con la proposta di regolamento.

Si aggiunge che la fissazione di un termine massimo inderogabile per il pagamento, pari a 30 giorni, produce di per sé alla sua scadenza, l'automatica messa in mora del debitore inadempiente, con evidenti riflessi anche sull'assoggettabilità dello stesso a procedure fallimentari che comportano, per il creditore, l'improbabilità di un adempimento integrale.

In quarto luogo, si ritiene eccessivo anche il grado di riduzione dei tempi di pagamento, ottenuto anche con l'eliminazione di qualsiasi tipo di deroga e la nullità di ogni diversa clausola contrattuale o prassi commerciale, che potrebbe avere un impatto significativo sull'intero sistema imprenditoriale e sui conti pubblici.

L'eccessiva riduzione dei tempi massimi di pagamento, senza possibilità di eccezione, rischia infatti di ottenere un effetto contrario a quello desiderato di aiutare l'economia, soffocando la liquidità delle piccole e medie imprese che devono far fronte ai pagamenti, magari avendo grandi quantità di crediti ancora insoluti con altre imprese o con la pubblica amministrazione.

In quinto luogo, risvolti particolari valgono per il settore pubblico, su cui le nuove disposizioni previste potrebbero avere un impatto significativo.

Particolarmente gravosa appare la riduzione dei tempi di pagamento relativi agli enti del servizio sanitario, per i quali la proposta di regolamento non ammette più i pagamenti a 60 giorni, ma a 30 giorni.

Non trascurabili sarebbero inoltre anche gli oneri amministrativi dei predetti enti, che dovrebbero adottare misure organizzative di rilevante impatto al fine di ricondurre i tempi di pagamento nell'ambito del nuovo e inderogabile termine di 30 giorni.

Infine, appaiono in ogni caso condivisibili le disposizioni contenute nella proposta di regolamento che impegnano gli Stati membri a rafforzare l'applicabilità della disciplina sui ritardati paga-

menti mediante mezzi di ricorso efficaci. Nelle transazioni tra imprese, infatti, al fine di tutelare la parte più debole, più che stabilire norme più stringenti sui tempi di pagamento, occorre rafforzare il contrasto agli abusi, mediante gli strumenti di tutela giudiziaria o procedure alternative quali la risoluzione alternativa delle controversie - *Alternative dispute resolution* (ADR) - o l'istituzione di apposite autorità nazionali preposte ai reclami che possano concludersi in tempi brevi e con costi sostenibili.



