



**Camera dei deputati**

**XIX Legislatura**

**XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea)**

**Documento di osservazioni e proposte**

**Audizione informale nell'ambito dell'esame, ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali**

**(COM(2023)533 final)**

**7 novembre 2023**

*Signor Presidente, Onorevoli Deputati,*

un sentito ringraziamento per l'invito in audizione sull'importante tema della lotta ai ritardi di pagamento, in relazione al quale Confartigianato Imprese accoglie con favore l'impegno assunto dalla Commissione europea.

Da sempre la Confederazione insiste infatti sulla necessità di porre rimedio all'annoso problema del ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali, affinché si possa ristabilire etica e correttezza nei rapporti economici tra imprese, nonché tra le stesse e la Pubblica Amministrazione.

La proposta legislativa, annunciata lo scorso 12 settembre 2023 nell'ambito della presentazione del c.d. *SME Relief Package*, costituisce un valido punto di partenza verso una vera e propria cultura del pagamento tempestivo.

In particolare, illustriamo di seguito alcune considerazioni preliminari.

### **Sulla scelta dell'atto giuridico**

La Commissione europea, in rottura con le scelte legislative precedenti, intende inserire la nuova disciplina sui ritardi di pagamento all'interno di un regolamento, anziché di una direttiva.

Confartigianato non è mai stata ostile all'ipotesi di lasciare margini di discrezionalità ai singoli Stati membri, considerato che il fenomeno dei pagamenti morosi – forse più di altri – assume dimensioni e connotazioni differenti nei vari Paesi dell'Unione europea.

Tuttavia, la Confederazione riconosce che differenze nella trasposizione di una eventuale direttiva, nonché le talvolta sostanziali differenze nel diritto dei contratti nei vari Stati membri, potrebbero creare uno svantaggio competitivo alle imprese provenienti da taluni Stati dell'Unione europea, oltretutto costituire un ostacolo nelle attività transfrontaliere all'interno del mercato unico.

### **Sul termine di pagamento di 30 giorni**

Preso atto delle analisi e dei dati della valutazione d'impatto della Commissione europea sulla proposta di regolamento, la Confederazione si ritiene soddisfatta della scelta di un termine fisso di 30 giorni.

Gli studi di mercato hanno infatti dimostrato che la percentuale di pagatori puntuali diminuisce con l'aumentare delle dimensioni dell'azienda<sup>1</sup>. Le imprese di piccola dimensione, dunque, saldano le fatture in tempo ma vengono pagate in ritardo: questo circolo vizioso è alla base della crisi di liquidità che in certi casi porta addirittura al fallimento dell'impresa<sup>2</sup>.

Pertanto, il termine di 30 giorni, determinato *ex lege*, costituisce un rimedio anzitutto a tutela delle micro e piccole imprese.

Eventuali "allentamenti" del termine fisso vanno ponderati attentamente, sulla base dei dati e delle esperienze che ci arrivano dalle imprese. Il riconoscimento di margini di flessibilità non deve tradursi in occasioni per aggirare la futura normativa: senza temperamenti, il rischio è infatti quello di assistere nuovamente ad abusi a danno delle imprese con un minore potere contrattuale.

Ciò renderebbe nulla la revisione stessa della disciplina in esame.

La realtà dimostra infatti che le imprese hanno necessità controllare gli incassi, con termini di pagamento chiari e prevedibili, al fine di organizzare i flussi di cassa per programmare azioni e investimenti. In tempi peraltro come quelli attuali, dove il ricorso al credito è scoraggiato dall'aumento dei tassi di interesse, una liquidità di agile controllo è decisiva per le imprese, soprattutto per quelle di piccole dimensioni.

### **Sui pagamenti negli appalti pubblici**

Da tempo Confartigianato propone misure di contrasto ai pagamenti morosi nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica.

Su tale questione, la Commissione europea propone di introdurre la segnalazione automatica da parte dell'amministrazione aggiudicatrice all'autorità di contrasto che verrà designata ai sensi dell'art. 13 della proposta, qualora la prima non riceva la prova che il contraente principale abbia pagato i subfornitori (nella maggior parte dei casi, micro e PMI).

Si tratta senz'altro di una misura che favorisce la lotta ai ritardi di pagamento nei rapporti di filiera, basata su un'effettiva cooperazione tra gli enti pubblici coinvolti.

Tuttavia, la Confederazione ritiene che il testo potrebbe essere maggiormente ambizioso in relazione a tali problematiche.

---

<sup>1</sup> Valutazione d'impatto della CE sulla proposta di regolamento SWD(2023) 314 final, pag. 14.

<sup>2</sup> "Rivedremo anche la direttiva sui ritardi di pagamento, perché semplicemente non è giusto che un fallimento su quattro sia dovuto al mancato pagamento delle fatture entro le scadenze previste", Ursula von der Leyen, Stato dell'Unione 2022.

Manca ad esempio una previsione che introduca un criterio di demerito finalizzato all'esclusione dei cattivi pagatori – quelli che, nei termini della proposta, sono oggetto di ripetute segnalazioni all'autorità di contrasto – dall'aggiudicazione delle gare pubbliche.

Inoltre, non c'è traccia di misure *ad hoc* contro il ritardo – non delle imprese contraenti ma – delle stesse pubbliche amministrazioni. In particolare, non è stata recepita la proposta di Confartigianato di incoraggiare l'introduzione di meccanismi nazionali che realizzino una compensazione dei crediti con i debiti tributari, previdenziali e assistenziali. Gli Stati membri dovrebbero cioè prevedere la possibilità di compensare i crediti non formalmente contestati con debiti di qualunque genere verso qualunque ente o organismo pubblico.

Per ciò che riguarda il nostro Paese, abbiamo stimato che in un anno i versamenti incassati dallo Stato dalle imprese fornitrici della P.A. utilizzabili per la compensazione ammontano a 31,2 miliardi di euro, importo che rappresenta oltre la metà (59,0%) dei 53 miliardi di euro di debiti della P.A.<sup>3</sup>.

Peraltro, sempre con specifico riferimento all'Italia, la Confederazione ritiene che un ampio ventaglio di correttivi sia cruciale per la realizzazione della Riforma 1.11 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, intitolata appunto "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie", ove già si prevede che, entro la fine del 2023, le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale paghino gli operatori economici entro il termine di 30 giorni.

## Sui rimedi

Nuovi controlli, maggiormente coordinati tra i soggetti pubblici coinvolti, e possibili sanzioni possono certamente contribuire a una migliore risposta al fenomeno dei pagamenti morosi. Su tale aspetto, Confartigianato confida che la nuova autorità di contrasto ai sensi dell'art. 13 possa essere un ente pubblico dotato di uffici periferici o che comunque possa essere "avvertita" come vicina dagli operatori economici (come nel caso delle Camere di commercio), i quali – soprattutto quelli di piccola dimensione – sono spesso vittime del maggior potere contrattuale delle grandi imprese.

Tale vicinanza risulta senz'altro decisiva, alla luce della disposizione che rafforza la confidenzialità delle segnalazioni sui cattivi pagatori. Infatti, questa protezione può essere determinante nel contrasto ai pagamenti morosi, che raramente vengono denunciati o fatti oggetto di azioni sul piano giudiziale dalle piccole imprese.

Un rapporto più sinergico tra micro e PMI e autorità pubbliche è, a nostro avviso, la misura più efficace nella lotta ai ritardi di pagamento, rispetto agli altri rimedi previsti dalla proposta.

---

<sup>3</sup> "Imprese nell'Età del chilowatt-oro", Ufficio Studi di Confartigianato Imprese, 2022, p. 81. Il documento integrale è reperibile al seguente link: <https://ufficiostudi.confartigianato.it/pubblicazioni/impresenelleta-delchilowatt-oro-17-rapporto-perassemblea-22-novembre-2022/>

Infatti, seppur consapevoli che i sistemi di risoluzione alternativa delle controversie costituiscono un ambiente più rapido e concorde nel quale comporre i conflitti tra imprese, segnaliamo che i costi e le condizioni di accesso non sono ancora tali da riuscire ad attrarre la maggior parte del contenzioso. Quest'ultimo rimane quindi in larga parte nelle aule dei tribunali, presso cui i procedimenti rimangono pendenti anche per anni, con un enorme danno per le imprese. Deve, peraltro, mettersi in evidenza che il "cattivo pagatore" non ha un interesse immediato alla soluzione rapida della controversia, ma anzi, ha l'interesse opposto a utilizzare i ritardi della giustizia civile a fini dilatori. Quindi, strumenti di ADR e strumenti giudiziari non sono tra loro alternativi, ma complementari, laddove i primi possono risultare utili prevalentemente quando le parti hanno effettivo interesse a comporre la controversia ai fini della salvaguardia della relazione commerciale ovvero nei casi in cui il mancato pagamento non derivi da una "condotta dolosa" del debitore.

Maggiormente dirimenti rispetto agli accorgimenti in materia di risoluzione delle controversie sono anche i meccanismi di *moral suasion*, basati su indici reputazionali che aumentino la trasparenza dell'incontro domanda-offerta nei rapporti B2B, innescando un circolo virtuoso che acceleri la convergenza verso una vera e propria cultura del pagamento tempestivo.

A tal proposito, occorrerebbe assicurarsi una corretta implementazione negli Stati membri di altre norme europee: la direttiva 2022/2464 sulla c.d. rendicontazione non finanziaria, infatti, già prevede che le imprese rendano note le informazioni relative ai ritardi di pagamento alle piccole e medie imprese (v. articolo 1, con particolare riferimento al nuovo articolo 29-ter della citata direttiva 2013/34/UE).

Si allegano di seguito le proposte di emendamento che saranno inviate alle competenti Commissioni del Parlamento europeo.

**Proposta di regolamento relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali - COM(2023)533**

**Proposta di emendamento 1**  
**Considerando 14**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
<p>Gli appalti pubblici possono svolgere un ruolo importante ai fini del miglioramento dell'esecuzione dei pagamenti. È opportuno pertanto creare migliori sinergie tra le politiche e le norme in materia di appalti pubblici e gli obiettivi riguardanti la rapidità dei pagamenti. <b><i>In particolare</i></b> nei lavori pubblici di costruzione i subappaltatori spesso non sono pagati dall'appaltatore principale entro i termini previsti, anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori hanno corrisposto a quest'ultimo i pagamenti stabiliti dal contratto, creando quindi potenzialmente un effetto domino deleterio nella catena di approvvigionamento. È pertanto opportuno che gli appaltatori forniscano alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori la prova dei pagamenti effettuati ai loro subappaltatori diretti.</p>	<p>Gli appalti pubblici possono svolgere un ruolo importante ai fini del miglioramento dell'esecuzione dei pagamenti. È opportuno pertanto creare migliori sinergie tra le politiche e le norme in materia di appalti pubblici e gli obiettivi riguardanti la rapidità dei pagamenti, <b><i>introducendo misure efficaci per scoraggiare non solo i ritardi di pagamento delle amministrazioni pubbliche, ma anche l'aggiudicazione di appalti ad imprese che non pagano nei tempi e nei modi previsti dal presente regolamento. Inoltre,</i></b> nei lavori pubblici di costruzione i subappaltatori spesso non sono pagati dall'appaltatore principale entro i termini previsti, anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori hanno corrisposto a quest'ultimo i pagamenti stabiliti dal contratto, creando quindi potenzialmente un effetto domino deleterio nella catena di approvvigionamento. È pertanto opportuno che gli appaltatori forniscano alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori la prova dei pagamenti effettuati ai loro subappaltatori diretti.</p>

*Motivazione*

*Nelle relazioni B2G risulta essenziale rafforzare le disposizioni del regolamento al fine di aumentare la trasparenza sui tempi medi di pagamento delle imprese per scoraggiare l'aggiudicazione degli appalti ai "cattivi pagatori"; contemporaneamente, vanno introdotti meccanismi per contrastare gli effetti negativi dei ritardi di pagamento delle amministrazioni pubbliche sulle imprese creditrici (ad esempio, la compensazione dei debiti tributari, previdenziali e sanzionatori vantati dalle amministrazioni).*

**Proposta di emendamento 2**  
**Considerando 29**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
<p>Garantire l'accesso delle imprese, in particolare delle PMI, alla formazione in materia di gestione del credito e di alfabetizzazione finanziaria può avere un'incidenza significativa sulla riduzione dei ritardi di pagamento, sul mantenimento di flussi di cassa ottimali, sulla diminuzione del rischio di inadempimento e sul rafforzamento del potenziale di crescita. Ciononostante le PMI spesso non sono dotate delle capacità sufficienti per investire in tale formazione e attualmente il numero di formazioni disponibili e il materiale di formazione destinati al miglioramento delle conoscenze delle PMI sulla gestione del credito e della fatturazione sono molto limitati. È opportuno pertanto prevedere che gli Stati membri garantiscano la disponibilità e l'accessibilità per le PMI di formazioni in materia di gestione del credito e di alfabetizzazione finanziaria, riguardanti anche l'utilizzo di strumenti digitali per assicurare la puntualità dei pagamenti.</p>	<p>Garantire l'accesso delle imprese, in particolare delle PMI, alla formazione in materia di gestione del credito e di alfabetizzazione finanziaria può avere un'incidenza significativa sulla riduzione dei ritardi di pagamento, sul mantenimento di flussi di cassa ottimali, sulla diminuzione del rischio di inadempimento e sul rafforzamento del potenziale di crescita. Ciononostante le PMI spesso non sono dotate delle capacità sufficienti per investire in tale formazione e attualmente il numero di formazioni disponibili e il materiale di formazione destinati al miglioramento delle conoscenze delle PMI sulla gestione del credito e della fatturazione sono molto limitati. È opportuno pertanto prevedere che gli Stati membri garantiscano la disponibilità e l'accessibilità per le PMI di formazioni in materia di gestione del credito e di alfabetizzazione finanziaria, riguardanti anche l'utilizzo di strumenti digitali per assicurare la puntualità dei pagamenti. <b><i>A tal fine, gli Stati membri dovrebbero destinare a queste misure una dotazione finanziaria adeguata, destinandovi una quota degli importi raccolti dalle autorità di contrasto a titolo di sanzioni irrogate per la violazione del presente regolamento.</i></b></p>

*Motivazione*

*Per garantire l'effettività alla disposizione sulle misure a sostegno della cultura del pagamento tempestivo, deve essere garantita la dotazione finanziaria per interventi mirati a supporto delle imprese messe in difficoltà dai cattivi pagatori.*

**Proposta di emendamento 4**  
**Articolo 4 – NUOVO Paragrafo 3**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
	<p><b><i>Gli Stati membri assicurano che, per gli appalti di lavori pubblici di cui al primo paragrafo, le amministrazioni aggiudicatrici inseriscano nel bando di gara un criterio di demerito per le imprese destinatarie di provvedimenti di cui all'articolo 14, paragrafo 1, lettera d, che non siano stati impugnati nei termini previsti dalla legge o che siano stati confermati in sede di ricorso giurisdizionale o amministrativo. Le autorità di contrasto garantiscono l'accesso alle loro banche dati alle amministrazioni aggiudicatrici.</i></b></p>

*Motivazione*

*Le imprese destinatarie di provvedimenti definitivi che accertano la violazione del regolamento sui ritardi di pagamento devono essere sfavorite nell'aggiudicazione delle gare pubbliche.*

**Proposta di emendamento 5**  
**NUOVO Articolo 4-bis**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
	<p style="text-align: center;"><b>Articolo 4-bis</b></p> <p style="text-align: center;"><b><i>Compensazione con passività dovute agli enti pubblici</i></b></p> <p><b><i>Per gli appalti di lavori pubblici che rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati membri assicurano che l'impresa che si definisca creditore ai sensi dell'articolo 2, n. 9, del presente regolamento, possa chiedere all'amministrazione aggiudicatrice che non abbia corrisposto l'importo dovuto nel termine di cui all'articolo 3 del presente regolamento, la compensazione tra l'importo dovuto e le passività che</i></b></p>

	<i>un'amministrazione pubblica vanta a qualsiasi titolo nei confronti del creditore.</i>
--	--

*Motivazione*

*Con specifico riferimento al caso in cui il debitore sia un ente pubblico, gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad introdurre un principio della "compensazione generale dei crediti con i debiti tributari, previdenziali e assistenziali". Ovvero, si dovrebbe prevedere la possibilità di compensare i crediti non formalmente contestati con debiti di qualunque genere verso qualunque ente o organismo pubblico (tributari, fiscali, contributivi, sanzionatori).*

**Proposta di emendamento 6**  
**Articolo 9 – Paragrafo 1**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
Le clausole contrattuali <b>e prassi</b> seguenti sono nulle e prive di effetti:	Le clausole contrattuali seguenti sono nulle e prive di effetti:

*Motivazione*

*Le "prassi" sfuggono alle logiche giuridiche dell'invalidità quindi sarebbe opportuno ricondurre le prassi non tanto alla nullità, quanto all'illegittimità.*

**Proposta di emendamento 7**  
**Articolo 9 – NUOVO Paragrafo 1-bis**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
	<i>Laddove le clausole di cui al paragrafo 1 assumano natura di prassi, i relativi comportamenti devono essere considerati illegittimi.</i>

*Motivazione*

*Le "prassi" sfuggono alle logiche giuridiche dell'invalidità quindi sarebbe opportuno ricondurre le prassi non tanto alla nullità, quanto all'illegittimità.*

**Proposta di emendamento 8**  
**Articolo 11 – NUOVO Paragrafo 3**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
	<p><b><i>Ogni anno le autorità di contrasto pubblicano sul proprio sito istituzionale un elenco delle imprese contro le quali sono state emesse decisioni di cui all'articolo 14, paragrafo 1, lettera d, che non sono state oggetto di ricorso amministrativo o giurisdizionale da parte degli interessati o che in tali ricorsi siano stati confermati, secondo le norme dello Stato membro. Le decisioni sono consultabili gratuitamente.</i></b></p>

*Motivazione*

*Misure come la pubblicazione delle decisioni emesse contro i cattivi pagatori possono, da un lato, fungere da deterrente contro le pratiche sleali e, dall'altro, orientare la decisione della controparte contrattata nei rapporti B2B e B2G in maniera chiara e consapevole.*

**Proposta di emendamento 9**  
**Articolo 11 – NUOVO Paragrafo 4**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
	<p><b><i>Entro il mese di marzo, alla Commissione vengono comunicati gli elenchi delle imprese contro le quali sono state emesse decisioni di cui all'articolo 14, paragrafo 1, lettera d, nell'anno precedente, che non sono state oggetto di ricorso amministrativo o giurisdizionale da parte degli interessati o che in tali ricorsi siano stati confermati, secondo le norme dello Stato membro. La Commissione predispone un elenco unico, che viene pubblicato sull'apposita sezione del suo sito istituzionale e periodicamente aggiornato. Le decisioni sono consultabili gratuitamente. La Commissione assicura la traduzione delle decisioni pubblicate nelle lingue ufficiali dell'Unione.</i></b></p>

*Motivazione*

*Misure come la pubblicazione delle decisioni emesse contro i cattivi pagatori possono, da un lato, fungere da deterrente contro le pratiche sleali – anche transfrontaliere - e, dall’altro, orientare la decisione della controparte contrattata nei rapporti B2B e B2G in maniera chiara e consapevole.*

**Proposta di emendamento 10**

**Articolo 14 – Paragrafo 1, NUOVA lett. c-bis**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
	<b>salvo quanto disposto dall’articolo 15, paragrafo 3, il potere di invitare il debitore ed il creditore a presentarsi nei locali dell’autorità di contrasto per un tentativo di conciliazione, senza pregiudizio al ricorso dei meccanismi di cui all’articolo 16.</b>

*Motivazione*

*Al fine di evitare quanto più possibile la decisione di accertamento della violazione e il ricorso nelle sedi giurisdizionali, occorre favorire la conciliazione tra debitore e creditore se la controversia non presenta particolari criticità. La presenza dell’autorità di contrasto deve garantire che gli abusi derivanti dagli squilibri contrattuali siano evitati. Tale conciliazione avviene senza formalità precise e non pregiudica il ricorso ai meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie che l’articolo 16 incoraggia.*

**Proposta di emendamento 11**

**Articolo 14 – Paragrafo 1, NUOVA lett. c-ter**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
	<b>il potere di comunicare alle autorità competenti di cui alla direttiva 2013/34/UE eventuali irregolarità rispetto agli obblighi di rendicontazione di cui all’articolo 29 ter della medesima direttiva.</b>

*Motivazione*

*Per garantire effettività all’obbligo di rendicontazione anche rispetto agli eventuali ritardi di pagamento delle grandi imprese prevista dalla 2013/31/UE, così come modificata dalla direttiva 2464/2022, occorre che eventuali violazioni da parte di queste ultime imprese siano prontamente*

*rilevate. Ciò aiuta a creare un contesto di trasparenza sulle condotte tenute dagli operatori economici.*

**Proposta di emendamento 12**  
**Articolo 14 – Paragrafo 2**

<i>Testo della Commissione Europea</i>	Proposta di Confartigianato Imprese
<p>Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni previste sono efficaci, proporzionate e dissuasive.</p>	<p>Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni previste sono efficaci, proporzionate e dissuasive.</p> <p><b><i>Gli Stati membri assicurano che una parte significativa degli importi riscossi dalle autorità di contrasto a titolo di sanzioni sia destinata al finanziamento delle misure di cui all'articolo 17 del presente regolamento.</i></b></p>

*Motivazione*

*Per un'adeguata effettività dell'articolo 17 sulle misure a sostegno della cultura del pagamento tempestivo, deve essere garantita la dotazione finanziaria per interventi mirati a supporto delle imprese messe in difficoltà dai cattivi pagatori.*