

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE DELLA 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).

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, 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 ...;

SULLA PROPOSTA dei Ministri per gli affari europei, della giustizia e dello sviluppo economico, 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, allorquando 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 tal 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:

" ART. 5

(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.

Relazione illustrativa

Lo schema di decreto legislativo in esame, in attuazione della delega contenuta nella L. 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 16 febbraio 2011, del Parlamento europeo e del Consiglio, 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'art. 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 D.Lgs. 231/2002, 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. 231/2002, 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. 163/2006 (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 ancorchè 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.