



Civile.it

Lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali



di *Antonia.mancini*

Procedure di recupero di crediti non contestati " Termine per ottenere il titolo esecutivo " *Esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni* " Sospensione dell' " *esecuzione forzata successivamente all'ottenimento del titolo esecutivo*

del 2008-06-16 su Civile.it, oggi e' il 28.06.2022

Segnalo alla Vostra attenzione le conclusioni dell'Avvocatura Generale dinanzi alla Corte di Giustizia CE sulla seguente questione:

Il Tribunale

ordinario di Roma ha posto alla Corte di giustizia la questione se la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 2000, 2000/35/CE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali osti ad una normativa nazionale in forza della quale l'esecuzione forzata dei crediti non contestati puo' essere avviata nei confronti della pubblica amministrazione soltanto dopo la scadenza di un termine di 120 giorni dalla data della notifica del titolo esecutivo alla pubblica amministrazione

CONCLUSIONI N. 0 DEL 24/04/2008

(Câ€265/07) DIRITTO DELLE IMPRESE - LOTTA CONTRO I RITARDI DI PAGAMENTO - PROCEDURE DI RECUPERO DI CREDITI NON CONTESTATI NEI CONFRONTI DELLA P.A. - ART. 14 DEL D.L. N. 669/1996

Il Tribunale ordinario di Roma ha posto alla Corte di giustizia la questione se la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 2000, 2000/35/CE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali osti ad una normativa nazionale in forza della quale l'esecuzione forzata dei crediti non contestati puo' essere avviata nei confronti della pubblica amministrazione soltanto dopo la scadenza di un termine di 120 giorni dalla data della notifica del titolo esecutivo alla pubblica amministrazione. Secondo le conclusioni depositate dall'Avvocato generale, l'art. 14 del decreto legge n. 669/1996, conv. con modd. dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, in forza del quale il creditore, munito di titolo esecutivo relativo ad un pagamento non contestato dovuto da una pubblica amministrazione a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale, non puo' procedere ad esecuzione forzata nei confronti della suddetta amministrazione prima della scadenza di un termine di 120 giorni a decorrere dalla notificazione a tale amministrazione del suddetto titolo esecutivo, si pone in contrasto con la suddetta direttiva.

Testo Completo: Conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte CEE Verica ... presentate il 24 aprile 2008

Causa C&E91265/07

... Srl

contro

Azienda UnitÀ Sanitaria Locale RM/C

(Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale ordinario di Roma)

À«Direttiva 2000/35/CE &E91 Art. 5, n. 1 &E91 Lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali &E91 Procedure di recupero di crediti non contestati &E91 Termine per ottenere il titolo esecutivo &E91 Esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni &E91 Sospensione dell'esecuzione forzata successivamente all'ottenimento del titolo esecutivoÀ»

I &E91« Introduzione

1. Il giudice del rinvio ha posto nella presente causa la questione se la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 2000, 2000/35/CE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (in prosieguo: la À«direttiva 2000/35À») (2) osti ad una normativa nazionale in forza della quale l'esecuzione forzata dei crediti non contestati puÀ essere avviata nei confronti della pubblica amministrazione soltanto dopo la scadenza di un termine di 120 giorni dalla data della notifica del titolo esecutivo alla pubblica amministrazione.

2. La presente questione À stata sollevata nel procedimento esecutivo promosso davanti al Tribunale civile di Roma dalla societÀ ... s.r.l. (in prosieguo: la À«...À») contro l'Azienda UnitÀ Sanitaria Locale RM/C (in prosieguo: la À«USLÀ»), in forza del titolo esecutivo ottenuto dalla ... conformemente alla normativa nazionale che ha recepito la direttiva 2000/35 nella legislazione nazionale.

II &E91« Contesto normativo

A &E91« Normativa comunitaria

3. Il quarto &E91«considerando' della direttiva 2000/35 dispone che:

À«Il 29 maggio 1997 il Comitato economico e sociale ha adottato un parere sul Libro verde della Commissione intitolato 'Gli appalti pubblici nell'Unione europea &E91 spunti di riflessione per il futuro' (&E91)À».

4. Il quinto &E91«considerando' della direttiva 2000/35 dispone che:

À«Il 4 giugno 1997 la Commissione ha pubblicato un Piano d'azione per il mercato unico, nel quale si dava risalto al fatto che i ritardi di pagamento rappresentano un intralcio sempre piÀ grave per il successo del mercato unicoÀ».

5. Il settimo &E91«considerando' della direttiva 2000/35 dispone che:

À«I periodi di pagamento eccessivi e i ritardi di pagamento impongono pesanti oneri amministrativi e finanziari alle imprese, ed in particolare a quelle di piccole e medie dimensioni. Inoltre tali problemi costituiscono una tra le principali cause d'insolvenza e determinano la perdita di numerosi posti di lavoroÀ».

6. Il nono ed il decimo &E91«considerando' della direttiva 2000/35 dispongono che:

À«(9) Le differenze tra le norme in tema di pagamento e le prassi seguite negli Stati membri costituiscono un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno.

(10) Tale situazione limita notevolmente le transazioni commerciali tra gli Stati membri, ciÀ contrasta con l'art. 14 del trattato, secondo il quale gli operatori economici dovrebbero essere in grado di svolgere le proprie

attività in tutto il mercato interno in condizioni che garantiscano che le operazioni transfrontaliere non comportino rischi maggiori di quelle interne. L'applicazione di norme sostanzialmente diverse alle operazioni interne e a quelle transfrontaliere comporterebbe la creazione di distorsioni della concorrenza».

7. Nel quindicesimo «considerando» della direttiva 2000/35 è stabilito che:

«La presente direttiva si limita a definire l'espressione 'titolo esecutivo', ma non disciplina le varie procedure per l'esecuzione forzata di un siffatto titolo, né le condizioni in presenza delle quali può essere disposta la sospensione dell'esecuzione ovvero può essere dichiarata l'estinzione del relativo procedimento».

8. Il ventiduesimo «considerando» della direttiva 2000/35 dispone che:

«La presente direttiva disciplina tutte le transazioni commerciali a prescindere dal fatto che esse siano effettuate tra imprese pubbliche o private o tra imprese e autorità pubbliche, tenendo conto del fatto che a queste ultime fa capo un volume considerevole di pagamenti alle imprese. Essa pertanto dovrebbe disciplinare anche tutte le transazioni commerciali tra gli appaltatori principali ed i loro fornitori e subappaltatori».

9. Il ventitreesimo «considerando» della direttiva 2000/35 dispone che:

«L'art. 5 della presente direttiva prevede che la procedura di recupero dei crediti non contestati sia conclusa a breve termine, in conformità delle disposizioni legislative nazionali, ma non impone agli Stati membri di adottare una procedura specifica o di apportare specifiche modifiche alle procedure giuridiche in vigore».

10. L'art. 2 della direttiva 2000/35 che contiene le definizioni, al quinto comma dispone quanto segue:

«5) 'titolo esecutivo': ogni decisione, sentenza o ordine di pagamento, sia immediato che rateale, pronunciati da un tribunale o da altra autorità competente, che consenta al creditore di ottenere, mediante esecuzione forzata, il soddisfacimento della propria pretesa nei confronti del debitore; esso comprende le decisioni, le sentenze o ordini di pagamento provvisori che restano esecutivi anche se il debitore abbia proposto impugnazione».

11. L'art. 5 della direttiva 2000/35, intitolato in 'Procedure di recupero di crediti non contestati', dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri assicurano che un titolo esecutivo possa essere ottenuto, indipendentemente dall'importo del debito, di norma entro 90 giorni di calendario dalla data in cui il creditore ha presentato un ricorso o ha proposto una domanda dinanzi al giudice o altra autorità competente, ove non siano contestati il debito o gli aspetti procedurali. Gli Stati membri assolvono a tale obbligo secondo le rispettive disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

2. Le rispettive disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali si applicano alle stesse condizioni a tutti i creditori stabiliti nella Comunità europea.

3. Il periodo di 90 giorni di calendario di cui al paragrafo 1 non include:

- (a) i periodi necessari per le notificazioni;
- (b) qualsiasi ritardo imputabile al creditore, come i termini necessari per regolarizzare il ricorso o la domanda.

4. Il presente articolo lascia impregiudicate le disposizioni della convenzione di Bruxelles concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale» (3).

12. L'art. 6, n. 2, della direttiva 2000/35 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri possono lasciare in vigore od emanare norme che siano più favorevoli al creditore di quelle necessarie per conformarsi alla presente direttiva».

B – Normativa nazionale

13. La direttiva 2000/35 è stata attuata nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 231/2002») (4). L'art. 5 della direttiva 2000/35 è stato attuato con l'art. 9 del decreto legislativo n. 231/2002, che ha modificato diverse disposizioni del codice di procedura civile italiano (5), al fine di accelerare la procedura per l'ottenimento del titolo esecutivo per il recupero di crediti non contestati.

14. Dall'ordinanza di rinvio risulta che in Italia la procedura per l'ottenimento del titolo esecutivo ai sensi dell'art. 641 del codice di procedura civile è la seguente: una volta depositato il ricorso, il giudice pronuncia entro trenta giorni il decreto in base al quale condanna il debitore al pagamento del debito. La notifica di tale decreto avviene entro dieci giorni circa. Il decreto dispone che il debitore è tenuto ad effettuare il pagamento entro giorni quaranta ovvero che entro il medesimo termine egli deve proporre opposizione. Qualora il debitore entro il suddetto termine non proponga opposizione ovvero non paghi il debito, alla scadenza del termine il creditore ottiene il titolo esecutivo per l'esecuzione forzata del credito riconosciuto. Il creditore che intenda agire esecutivamente deve notificare il titolo esecutivo al debitore.

15. Norme particolari in materia di esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni sono contenute nel decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669 (6) (in prosieguo: il «decreto legge n. 669/1996»), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 (7), e dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (8) (in prosieguo: la «legge n. 388/2000»). L'art. 147 della legge n. 388/2000 ha sostituito il termine per il differimento dell'esecuzione da 60 a 120 giorni. L'art. 14 del decreto legge n. 669/1996, convertito con modificazioni dall'art. 147 della legge n. 388/2000, così dispone:

«Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non ha diritto di procedere ad esecuzione forzata nei confronti delle suddette amministrazioni ed enti, non possono essere posti in essere atti esecutivi».

III – Fatti, controversia nella causa principale e questione pregiudiziale

16. La creditrice ... ha promosso dinanzi al Tribunale ordinario di Roma un procedimento di esecuzione forzata nei confronti della USL sulla base di un credito non contestato relativo ad una transazione commerciale. Nel procedimento dinanzi al giudice nazionale la creditrice ha ottenuto il titolo esecutivo ai sensi del decreto legge n. 231/2002 che ha attuato la direttiva 2000/35 nell'ordinamento italiano. Il titolo esecutivo è stato notificato alla debitrice in data 6 dicembre 2004. L'esecuzione forzata è stata effettuata in forma di pignoramento di somme di denaro che la debitrice deteneva presso la Banca di Roma, e pertanto il titolo esecutivo è stato notificato, sempre in tale data, anche a quest'ultima. Su istanza della debitrice il pignoramento è stato effettuato in data 4 aprile 2005 e contestualmente in tale data è stata notificata alla debitrice e alla Banca di Roma l'invito a comparire in giudizio.

17. All'udienza del 13 giugno 2006, fissata nell'ambito di un procedimento esecutivo, sono stati invitati a comparire la creditrice, la debitrice e anche la Banca di Roma, presso la quale la debitrice deteneva delle somme di denaro. All'udienza la Banca di Roma ha confermato l'esistenza presso di essa di somme di denaro appartenenti alla debitrice e ha dichiarato di avervi apposto il vincolo relativo al pignoramento. Nel corso della stessa udienza il giudice di rinvio ha rilevato che il pignoramento era stato effettuato prima della scadenza del termine di 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo, termine il cui decorso è previsto per l'esecuzione nei

confronti degli organi della pubblica amministrazione. Il giudice ha inoltre rilevato che conformemente alla normativa nazionale il pignoramento poteva essere dichiarato nullo.

18. Nel rilevare ciò, il giudice del rinvio ha sollevato dubbi sulla compatibilità tra la normativa nazionale, ai sensi della quale l'esecuzione contro la pubblica amministrazione può essere effettuata soltanto alla scadenza del termine dei 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo alla pubblica amministrazione, e la direttiva 2000/35. Viste le circostanze, il giudice del rinvio ha deciso con ordinanza 21 maggio 2007 di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale. Il giudice nazionale non ha formulato la questione espressamente, tuttavia sulla base di tutte le dichiarazioni dello stesso la questione può essere così definita:

«Se la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 2000, 2000/35/CE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, debba essere interpretata nel senso che osta ad una disposizione nazionale come l'art. 14 del decreto legge n. 669/1996, in forza del quale il creditore, munito di titolo esecutivo relativo ad un pagamento non contestato dovuto da una pubblica amministrazione a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale, non può procedere ad esecuzione forzata nei confronti della suddetta amministrazione prima della scadenza di un termine di 120 giorni a decorrere dalla notificazione a tale amministrazione del suddetto titolo esecutivo».

IV «Procedimento dinanzi alla Corte

19. L'ordinanza di rinvio pervenuta alla Corte il 4 giugno 2007. Durante la fase scritta del procedimento hanno presentato osservazioni scritte la ..., il governo italiano e la Commissione. All'udienza tenutasi il 13 marzo 2008 la ..., il governo italiano e la Commissione hanno presentato le proprie difese orali e hanno risposto ai quesiti della Corte.

V «Argomenti delle parti

20. La ... sostiene che la normativa nazionale controversa, in forza della quale l'esecuzione forzata dei crediti non contestati può essere avviata nei confronti della pubblica amministrazione soltanto dopo la scadenza di un termine di 120 giorni dalla data della notifica del titolo esecutivo alla pubblica amministrazione, è in contrasto con la direttiva 2000/35. A suo avviso, il termine di 90 giorni per ottenere il titolo esecutivo previsto all'art. 5 della direttiva 2000/35 perderebbe il suo significato. Rileva che la direttiva 2000/35 si applica ai sensi dell'art. 1 «ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale», e precisamente «come risulta dal suo ventiduesimo considerando» a «tutte le transazioni commerciali a prescindere dal fatto che esse siano effettuate tra imprese pubbliche o private o tra imprese e autorità pubbliche, tenendo conto del fatto che a queste ultime fa capo un volume considerevole di pagamenti alle imprese». Poiché la normativa nazionale controversa tratta in maniera differente i soggetti privati e i soggetti pubblici, essa si pone, secondo la ..., in contrasto con il testo e con le finalità della direttiva 2000/35.

21. Il governo italiano rileva che la direttiva 2000/35 non stabilisce il termine entro il quale la pretesa del creditore enunciata nel titolo esecutivo debba essere soddisfatta, di modo che una lettura di tale direttiva che comprendesse la fase di esecuzione sarebbe in contrasto tanto con il suo tenore letterale quanto con la sua finalità. Risulta dall'art. 5 e dal ventitreesimo «considerando» della direttiva 2000/35 che essa si riferisce soltanto al procedimento di formazione del titolo esecutivo e non alla fase successiva dell'esecuzione. Anche dalla definizione di titolo esecutivo contenuta nell'art. 2 non è possibile dedurre che il creditore debba avere la possibilità di ottenere immediatamente il soddisfacimento della propria pretesa. Secondo il governo italiano il divieto di procedere con l'esecuzione nei confronti della pubblica amministrazione prima della scadenza del termine di 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo può essere inteso come sospensione dell'esecuzione forzata ai sensi del quindicesimo «considerando» della direttiva in questione. Il governo italiano osserva anche che se la direttiva 2000/35 viene applicata in

concreto, essa non contrasta con la normativa nazionale oggetto della controversia nella causa principale. Tale normativa " secondo il governo italiano ammissibile a causa di imperative esigenze di interesse pubblico, dato che la finalit  del differimento dell'esecuzione nei confronti della pubblica amministrazione consiste nel concedere a quest'ultima il tempo necessario per garantire i mezzi finanziari occorrenti per il pagamento dei debiti, al fine di evitare che i procedimenti di esecuzione forzata ostacolino l'attivit  della pubblica amministrazione.

22. La Commissione esamina anzitutto il problema della ricevibilit  della domanda pregiudiziale e ritiene che la domanda sia ricevibile. A suo avviso, il procedimento esecutivo pu  rientrare tra i procedimenti nei quali il giudice decide una controversia ed emette una pronuncia di carattere giurisdizionale ai sensi dell'art. 234 CE, sebbene tale procedimento non sia destinato ad accertare l'esistenza di un determinato diritto, bens  la sua finalit  consista nel dare esecuzione ad un diritto gi  esistente. Nell'ipotesi del pignoramento delle somme di denaro che il debitore ha presso terzi, il giudice dell'esecuzione conclude il procedimento esecutivo con un'ordinanza con la quale assegna le somme di denaro in possesso del terzo al creditore procedente (ordinanza di assegnazione del credito). Secondo la Commissione, tale ordinanza rappresenta una pronuncia di carattere giurisdizionale. Il giudice nazionale deve inoltre sempre accertare se nell'esecuzione del pignoramento siano stati rispettati tutti i requisiti formali. In caso di irregolarit , il pignoramento pu  essere dichiarato nullo con una pronuncia che ha altrettanto carattere giurisdizionale.

23. Quanto alla questione pregiudiziale, la Commissione ritiene che la normativa italiana di cui trattasi non sia conforme alla direttiva 2000/35. Tale direttiva si riferisce a tutte le transazioni commerciali, a prescindere dal fatto che esse siano effettuate tra imprese e autorit  pubbliche e, pertanto, agli enti pubblici non pu  essere riservato un trattamento privilegiato. Inoltre, secondo la Commissione, il termine per l'ottenimento del titolo esecutivo perderebbe il suo significato se il creditore, dopo aver ottenuto il titolo esecutivo, dovesse attendere altri 120 giorni per l'esecuzione. Essa rileva che la finalit  della direttiva " quella di assicurare che il creditore possa procedere immediatamente con l'esecuzione forzata una volta ottenuto il titolo esecutivo.

VI " Analisi dell'avvocato generale

A " Sulla ricevibilit 

24. Conformemente ad una costante giurisprudenza, per valutare se l'organo remittente possieda le caratteristiche di un giudice ai sensi dell'art. 234 CE, " necessario tenere conto di un insieme di elementi quali l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatoriet  della sua giurisdizione, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche (9) nonch  la sua indipendenza e la sua imparzialit  (10). Inoltre, la nozione di giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 CE ricorre unicamente se dinanzi ad esso sia pendente una lite e se esso sia stato chiamato a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale ovvero in una decisione definitiva nella controversia (11). Il problema della ricevibilit  che si pone nella presente causa consiste nello stabilire se sia possibile ritenere che il giudice nazionale possa nella causa in oggetto statuire in un procedimento destinato a risolversi in una decisione definitiva nella controversia con una pronuncia avente carattere giurisdizionale.

25. Nel caso concreto l'esecuzione " stata effettuata sulla base di un decreto ingiuntivo emesso in un particolare procedimento accelerato (procedimento di ingiunzione) (12). Dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che qualora la domanda di pronuncia pregiudiziale venga sollevata in un procedimento analogo a quello pendente nella causa principale, tale domanda " ricevibile (13). Nella sua giurisprudenza la Corte ha anche sottolineato che, ai fini della definizione del giudice ai sensi dell'art. 234 CE, non rileva il carattere contraddittorio del procedimento davanti a questi (14). Il giudice nazionale pu  sollevare la domanda di pronuncia pregiudiziale indipendentemente dalla fase del giudizio di cui esso " investito (15).

26. Pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale Ã ricevibile.

B Ã Analisi della domanda di pronuncia pregiudiziale

27. Il giudice del rinvio solleva nella presente causa il problema se la direttiva 2000/35 osti ad una normativa nazionale, in base alla quale l'esecuzione forzata dei crediti non contestati puÃ² essere avviata nei confronti della pubblica amministrazione soltanto dopo la scadenza di un termine di 120 giorni a decorrere dalla data della notifica del titolo esecutivo alla pubblica amministrazione. L'art. 5, n. 1, della direttiva 2000/35 dispone che gli Stati membri devono assicurare al creditore l'ottenimento di un titolo esecutivo per il recupero del credito non contestato di norma entro 90 giorni dalla data in cui il creditore ha presentato il ricorso. Tale articolo stabilisce dunque il termine per l'ottenimento del titolo esecutivo, mentre non contiene alcuna disposizione relativa alla fase seguente. Sorge pertanto il problema se la fase successiva all'ottenimento del titolo esecutivo possa rientrare nell'ambito della competenza comunitaria. Nella mia analisi in primo luogo mi occuperÃ² del problema relativo alla delimitazione delle competenze tra la ComunitÃ e gli Stati membri nell'ambito della direttiva 2000/35, e in secondo luogo mi soffermerÃ² sull'interpretazione delle sue disposizioni.

1. La delimitazione delle competenze tra la ComunitÃ e gli Stati membri nell'ambito della direttiva 2000/35

28. La direttiva 2000/35 non armonizza tutte le norme relative ai ritardi di pagamenti nelle transazioni commerciali, bensÃ disciplina soltanto determinate modalitÃ per evitare tali ritardi, per esempio gli interessi in caso di ritardo di pagamento (art. 3), la riserva di proprietÃ (art. 4) e le procedure di recupero di crediti non contestati (art. 5) (16). La direttiva costituisce quindi un'armonizzazione minima (17) in materia di lotta contro i ritardi di pagamento, e pertanto in diverse sue disposizioni rinvia all'applicazione delle disposizioni nazionali.

29. Il motivo per cui la direttiva 2000/35 armonizza soltanto in parte i meccanismi per evitare i ritardi di pagamenti deriva dal fatto che la ComunitÃ non Ã competente per le materie non armonizzate dalla direttiva. A tal riguardo, il dodicesimo Ãconsiderando' dispone che tale direttiva non va al di lÃ di quanto necessario per raggiungere un migliore funzionamento del mercato interno e che essa Ã stata adottata nel rispetto del principio di sussidiarietÃ . E' importante di conseguenza che nell'interpretazione della presente direttiva non vengano superati i limiti di competenza della ComunitÃ .

30. La Corte ha giÃ fissato, nella sua giurisprudenza i limiti di competenza della ComunitÃ nelle materie disciplinate dalla direttiva 2000/35. CosÃ, ad esempio, nella causa Commissione/Italia (18), con riferimento all'art. 4, n. 1, di detta direttiva, che disciplina la riserva di proprietÃ , essa ha stabilito che tale articolo prevede soltanto la facoltÃ per il venditore e per l'acquirente di concordare una clausola di riserva di proprietÃ prima della consegna dei beni e la possibilitÃ per il venditore di conservare la proprietÃ dei beni fino al pagamento integrale (19), mentre non disciplina la questione se la clausola di riserva di proprietÃ debba essere confermata nelle singole fatture delle successive forniture aventi data certa (20). Nella causa QDQ Media (21), la Corte ha deciso che, essendo priva dell'effetto orizzontale, la direttiva 2000/35 non puÃ², di per sÃ©, essere presa a fondamento dell'obbligo di prendere in considerazione le spese dovute all'intervento di un avvocato a favore del creditore in un procedimento giudiziario di recupero del credito, se tale obbligo non Ã previsto nella normativa nazionale. Diversamente, l'avvocato generale Maduro nella causa Telecom/Deutsche Telekom (22) ha sostenuto che, in riferimento all'art. 3, n. 1, lett. c), sub ii), della direttiva 2000/35, che disciplina il diritto del creditore agli interessi di mora, il problema della delimitazione della competenza non si pone, in quanto tale articolo non contiene alcun rinvio ai diritti nazionali degli Stati membri (23).

31. L'art. 5, n. 1, della direttiva 2000/35, oltre ad essere la disposizione chiave che la Corte Ã chiamata ad interpretare nella presente causa, Ã fondamentale anche per quanto riguarda la delimitazione delle competenze tra

la Comunità e gli Stati membri. L'importanza della questione relativa alla delimitazione della competenza viene dimostrata già nell'evoluzione di detto articolo. Nella proposta originaria della direttiva 2000/35 (24), l'art. 5 disponeva che gli Stati membri devono «assicurare l'applicazione di procedure accelerate di recupero per i crediti non contestati» (25). Nella procedura di codecisione il Consiglio ha rilevato che non rientra nella competenza della Comunità obbligare gli Stati membri ad introdurre una nuova procedura per il recupero di crediti non contestati (26). Tuttavia, poiché tale disposizione era comunque di importanza fondamentale nella lotta contro i ritardi di pagamenti nella transazioni commerciali, il Consiglio ha chiesto che essa fosse modificata di modo che gli Stati membri non fossero obbligati ad introdurre nel diritto interno una nuova procedura per il recupero di crediti non contestati, ma che dovessero soltanto assicurare, nell'ambito delle procedure già esistenti, che il creditore potesse ottenere il titolo esecutivo di norma entro 90 giorni dalla presentazione del ricorso (27).

32. La direttiva 2000/35 rientra fra le norme comunitarie che incidono sui procedimenti esecutivi degli Stati membri (28). Sul piano comunitario sono state già adottate diverse norme aventi la medesima incidenza: il regolamento (CE) 22 dicembre 2000, n. 44, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (29), il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, n. 805 che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati (30) ed il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, n. 1896, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento (31). I citati regolamenti hanno efficacia soltanto nei confronti dei procedimenti di esecuzione forzata transfrontalieri (32), e non in situazioni come quella di cui trattasi nella causa principale, in cui l'esecuzione forzata viene effettuata all'interno di uno Stato membro. I regolamenti citati sono stati adottati sul fondamento dell'art. 61, lett. c), CE (33), che prevede l'adozione di misure nel settore della cooperazione giudiziaria conformemente all'art. 65 CE; quest'ultimo prevede soltanto l'adozione di misure nel settore della cooperazione giudiziaria che presentano implicazioni transfrontaliere. Nel caso concreto tuttavia, la situazione è diversa, in quanto si tratta di risolvere la questione della delimitazione della competenza tra la Comunità e gli Stati membri con riferimento ai procedimenti esecutivi che si svolgono all'interno di uno Stato membro.

33. Da un lato, è necessario comprendere la tendenza degli Stati membri a mantenere la propria competenza nei procedimenti esecutivi che hanno per oggetto l'esecuzione soltanto all'interno dello Stato membro. Il procedimento esecutivo è un sistema equilibrato, nel quale il cambiamento di un solo elemento produce effetti anche sugli altri elementi di tale procedimento. Dall'altro lato, come vedremo nel prosieguo dell'analisi, gli Stati membri devono esercitare le loro competenze in tale settore, nel rispetto del diritto comunitario.

2. Interpretazione della direttiva 2000/35

4. Come già rilevato, l'art. 5, n. 1, della direttiva 2000/35 dispone che il titolo esecutivo per il recupero di crediti non contestati si ottiene di norma entro 90 giorni dalla presentazione del ricorso. Qualora a detto articolo venga data un'interpretazione strettamente linguistica, la competenza della Comunità comprenderebbe la fase dell'ottenimento del titolo esecutivo, mentre la fase successiva rientrerebbe nella competenza degli Stati membri (34). Tuttavia, ritengo che la direttiva 2000/35 sia nondimeno in contrasto con la normativa italiana che prevede la sospensione dell'esecuzione nei confronti della pubblica amministrazione per 120 giorni a decorrere dall'ottenimento del titolo esecutivo (35). Nel caso concreto, occorre in primo luogo prendere in considerazione lo scopo di tale direttiva, per cui l'interpretazione teleologica sarà di fondamentale importanza per risolvere la domanda del giudice del rinvio (36). La direttiva deve essere infatti interpretata in modo tale da assicurare il suo effetto utile (effet utile) (37).

35. Lo scopo della direttiva 2000/35 è di evitare i ritardi di pagamenti nelle transazioni commerciali eliminando gli ostacoli al buon funzionamento del mercato interno che si formano proprio a causa di detti ritardi (38). In

riferimento a ci², il quinto *â€œ*considerando' della direttiva 2000/35 dispone che i ritardi di pagamento rappresentano un intralcio sempre pi¹ grave per il successo del mercato unico. Anche nel nono e nel decimo *â€œ*considerando' si sottolinea che, a causa delle differenze tra le norme in tema di pagamento e le prassi seguite negli Stati membri, le transazioni commerciali sono notevolmente limitate (39). Tra gli strumenti atti ad evitare i ritardi nei pagamenti rientra anche il termine di 90 giorni per l'ottenimento del titolo esecutivo per il recupero di crediti non contestati previsto all'art. 5, n. 1, della direttiva 2000/35.

36. La direttiva 2000/35 intende tutelare dai ritardi di pagamento soprattutto le piccole e medie imprese. In tal senso, il settimo *â€œ*considerando' della direttiva 2000/35 segnala che i ritardi di pagamento *â€œ*impongono pesanti oneri amministrativi e finanziari alle imprese, ed in particolare a quelle di piccole e medie dimensioni*â€œ* e che ci² costituisce *â€œ*una tra le principali cause d'insolvenza*â€œ*. Queste imprese, che hanno un ruolo cruciale nell'aumentare la crescita economica della Comunit² (40), sono quelle maggiormente colpite dai ritardi di pagamento, perch² non dispongono in situazioni del genere di mezzi sufficienti per finanziarsi a lungo termine. Le piccole e medie imprese si finanziano principalmente con i crediti a breve termine, per cui il pi¹ delle volte non riescono a resistere di fronte alla pressioni dei pagamenti in ritardo e di conseguenza sono spesso costrette a dichiarare fallimento (41).

37. Lo scopo della direttiva 2000/35 *â€œ* di evitare i ritardi di pagamento in tutte le transazioni commerciali, anche in quelle in cui i debitori sono organi delle pubbliche amministrazioni. Ci² significa che il suo scopo *â€œ* di evitare anche i ritardi di pagamento nell'ambito degli appalti pubblici, come *â€œ* evidenziato nel quarto *â€œ*considerando' di detta direttiva (42). In tale contesto, la direttiva utilizza il concetto di *â€œ*pubblica amministrazione*â€œ* definendolo in modo ampio; all'art. 2, n. 1, essa identifica con *â€œ*pubblica amministrazione*â€œ* l'*â€œ*amministrazione o ente, quali definiti dalle direttive sugli appalti pubblici*â€œ* (43). Dallo studio della Commissione sull'efficacia della normativa comunitaria in materia di ritardi di pagamento (44) emerge che sono proprio i governi di parecchi Stati membri i peggiori pagatori (45). Pertanto, la puntualit² dei pagamenti eseguiti dalle pubbliche amministrazioni *â€œ* di importanza cruciale per il funzionamento regolare del sistema degli appalti pubblici e di conseguenza per il funzionamento del mercato comune.

38. La normativa italiana controversa dispone che il creditore munito di titolo esecutivo emesso nei confronti di organi della pubblica amministrazione, validamente ottenuto ai sensi della direttiva 2000/35 entro 90 giorni, non pu² procedere ad esecuzione forzata prima del termine di 120 giorni a decorrere dalla notificazione agli organi della pubblica amministrazione di detto titolo esecutivo. Ai sensi di tale disposizione, possono effettuarsi in tale lasso di tempo i procedimenti necessari per l'esecuzione forzata, mentre l'esecuzione stessa non pu² essere iniziata. Nella prassi, tale disposizione produrrebbe i medesimi effetti ove fosse stabilito che il creditore ottiene il titolo esecutivo entro 210 giorni dal deposito del ricorso o dell'istanza al tribunale o ad altro organo competente. Di conseguenza, il termine breve di 90 giorni per l'ottenimento del titolo esecutivo, previsto dall'art. 5, n. 1. della direttiva 2000/35, diventa privo di significato.

39. In tale ottica deve essere interpretato anche il quindicesimo *â€œ*considerando' della direttiva 2000/35 che dispone, tra l'altro, che tale direttiva non disciplina le condizioni in presenza delle quali pu² essere disposta la sospensione dell'esecuzione ovvero pu² essere dichiarata l'estinzione del relativo procedimento. Il governo italiano ritiene che l'ipotesi di differimento dell'esecuzione contro la pubblica amministrazione rientra nell'ambito della sospensione dell'esecuzione ai sensi del quindicesimo *â€œ*considerando' della direttiva 2000/35. Tale tesi non pu² essere accolta. Analogamente all'interpretazione data all'art. 5, n. 1, si pu² ritenere, anche con riferimento al quindicesimo *â€œ*considerando' della direttiva 2000/35, che gli Stati membri siano liberi nello stabilire le condizioni per l'estinzione o la sospensione dell'esecuzione, tuttavia dette condizioni non possono essere stabilite in modo da rendere prive di efficacia le disposizioni della direttiva. Tale interpretazione della direttiva 2000/35 non interferisce affatto con la competenza generale degli

Stati membri di stabilire nella normativa nazionale le condizioni per l'estinzione o per la sospensione dell'esecuzione

40. L'art. 5, n. 1, della direttiva 2000/35 fa parte di quelle disposizioni della direttiva che effettuano un rinvio agli ordinamenti nazionali. Sotto tale profilo, esso può essere paragonato all'art. 4, n. 1, della stessa direttiva, che si riferisce alla riserva di proprietà e del quale la Corte si è occupata nella citata causa Commissione/Italia (46). In tale causa, avente ad oggetto la questione se la clausola di riserva di proprietà debba essere confermata nelle singole fatture delle successive forniture aventi data certa, la Corte ha ritenuto che la soluzione della questione dovesse essere lasciata alla normativa nazionale. In tale prospettiva, si potrebbe forse ritenere che anche la soluzione della questione nel caso concreto potrebbe essere lasciata alla normativa nazionale. Tuttavia, le questioni da risolvere nelle due cause divergono notevolmente. La normativa italiana nella citata causa Commissione/Italia disciplinava soltanto l'efficacia della clausola di riserva di proprietà; essa stabiliva dunque una delle caratteristiche di tale clausola. Nel caso concreto invece, la normativa italiana non stabilisce le caratteristiche necessarie per l'ottenimento del titolo esecutivo, bensì nullifica il termine breve per il suo ottenimento.

41. La normativa italiana contraddice lo scopo della direttiva 2000/35 anche perché favorisce gli organi della pubblica amministrazione rispetto alle imprese. In tal modo, essa, da un lato rende impossibile una tutela efficace, soprattutto delle piccole e medie imprese e, dall'altro, impedisce il puntuale pagamento nell'ambito degli appalti pubblici. Il governo italiano afferma che il trattamento privilegiato riservato agli organi della pubblica amministrazione è giustificato da imperative esigenze di interesse pubblico, perché con il differimento dell'esecuzione viene assicurato l'esercizio regolare della pubblica amministrazione. Tale tesi non può giustificare la normativa italiana controversa. Con l'allungamento del termine di pagamento, gli organi della pubblica amministrazione in realtà trattengono in prestito il denaro dei propri creditori, i quali dovrebbero riceverlo già alla scadenza del termine di pagamento. I creditori, ovvero le imprese, di cui gli organi della pubblica amministrazione sono debitori, possono anche far valere il fatto che a causa dei ritardi di pagamento non possono operare regolarmente e non possono avere garanzie sulla liquidità del loro esercizio. Il puntuale pagamento è per tali imprese di estrema importanza perché nell'ipotesi di insolvenza incombe su di esse la minaccia del fallimento, che non riguarda invece gli organi della pubblica amministrazione. Inoltre, occorre considerare che gli Stati membri, conformemente all'art. 6, n. 2, della direttiva 2000/35, possono lasciare in vigore od emanare norme più favorevoli al creditore; a contrario si può ritenere che contrasta con la direttiva l'adozione, da parte dello Stato membro, di disposizioni più favorevoli al debitore.

42. Si deve considerare che gli Stati membri già prima della scadenza del termine per il recepimento della direttiva non potevano emanare disposizioni in contrasto con lo scopo della direttiva (47). A tal riguardo, vorrei rilevare che l'Italia ha modificato il termine per la sospensione dell'esecuzione, portandolo dagli originari 60 giorni agli attuali 120 giorni in data 23 dicembre 2000, dunque sei mesi dopo l'emanazione della direttiva 2000/35 (48) ed entro il termine per il recepimento della stessa, fissato all'8 agosto 2002 (49). Il comportamento dell'Italia potrebbe di conseguenza essere definito come un aggiramento dello scopo della direttiva, dunque come un comportamento in fraudem legis agere (50). Ai sensi dell'art. 249, n. 3, CE, in sede di trasposizione della direttiva gli Stati membri sono liberi nella scelta della forma e dei mezzi necessari per il suo recepimento, mentre rimangono vincolati per quanto riguarda il risultato da raggiungere. Conformemente ad una giurisprudenza consolidata, gli Stati membri sono tenuti a recepire la direttiva in modo che sia garantito il suo effetto utile (effet utile) (51) e che all'atto del recepimento venga garantito il rispetto degli obiettivi fissati dalla direttiva (52).

43. Sebbene con l'interpretazione letterale dell'art. 5, n. 1 della direttiva 2000/35 si giunga al risultato che la fase successiva all'ottenimento del titolo esecutivo non rientra nell'ambito delle competenze della Comunità, gli Stati membri non possono esercitare le proprie competenze in contrasto con lo scopo della normativa comunitaria in vigore. La ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri

non significa infatti che queste ultime, nell'esercizio delle loro competenze, possano emanare delle disposizioni contrarie allo scopo della direttiva. Conformemente all'art. 10, primo comma, gli Stati membri devono «adottare tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal (â€) trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della comunitÃ ». Allo stesso modo gli Stati membri devono astenersi, ai sensi dell'art. 10, secondo comma, CE, «da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del (â€) trattato». Un simile obbligo in base al quale gli Stati membri siano tenuti a rispettare il diritto comunitario anche nelle materie di loro competenza si riscontra per esempio in materia di imposte dirette (53), di sistemi di previdenza sociale (54) e di istruzione (55).

44. Per concludere, debbo sottolineare che la direttiva 2000/35 non puÃ ostare alla normativa italiana nel suo complesso, ma soltanto sul piano *ratione materiae* di tale direttiva, ovvero quando si tratti di un credito non contestato in una transazione commerciale. La direttiva 2000/35 non fa riferimento ad altre categorie di crediti e pertanto, riguardo a queste, non puÃ produrre alcun effetto sulla normativa italiana. Tuttavia, la constatazione che la direttiva 2000/35 osta alla normativa controversa nella causa principale, non conferisce alla ComunitÃ una competenza generale per disciplinare i procedimenti di esecuzione forzata privi di elementi transfrontalieri.

VII â€ Conclusioni

45. Sulla base di quanto precede, propongo alla Corte di dichiarare che la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 2000, 2000/35/CE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, **deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una disposizione nazionale come l'art.14 del decreto legge n. 669/1996, in forza del quale il creditore, munito di titolo esecutivo relativo ad un pagamento non contestato dovuto da una pubblica amministrazione a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale, non puÃ procedere ad esecuzione forzata nei confronti della suddetta amministrazione prima della scadenza di un termine di 120 giorni a decorrere dalla notificazione a tale amministrazione del suddetto titolo esecutivo.**

- Antonia.mancini

Hai letto: *Lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*

Approfondimenti: [Civile](#) > [Pagamenti](#) > [Ritardato pagamento](#) > [Europa](#) > [-y-](#) >

[Commenti](#) - [Segnalazioni](#) - [Home Civile.it](#)