Articolo 22
(Norme di interpretazione e modifiche al D.Lgs. 231/2002, recante
“attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi
di pagamento nelle transazioni commerciali”
Caso EU PILOT 5216/13/ENTR)

L'**articolo 22** chiarisce alcuni dubbi interpretativi per l'applicazione della direttiva di **disciplina dei ritardi nei pagamenti** tra privati, e fra le pubbliche amministrazioni e i privati. In particolare, si esplicita che la normativa di attuazione della direttiva europea relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali si applica **anche ai contratti pubblici di lavori servizi e forniture**. Le disposizioni relative ai termini di pagamento e al tasso degli interessi dovuto in caso di ritardato pagamento contenute nelle leggi che regolano il settore che prevedono termini e tassi difforni rispettivamente da quelli previsti dalla normativa di recepimento delle regole europee in materia, si applicano solo se più favorevoli per i creditori.

Si ricorda che la prima direttiva UE sui ritardi di pagamento (**direttiva 2000/35/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000) è stata recepita nell'ordinamento italiano con il **D.Lgs. n. 231/2002**, sulla base della delega contenuta nell'articolo 26 della legge comunitaria 2001 (legge 1° marzo 2002, n. 39). Successivamente è stato introdotto nell'ordinamento nazionale un complesso di interventi legislativi finalizzati a dare concreta attuazione alla problematica relativa ai ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali relative a contratti di fornitura di beni e servizi, sia tra privati che tra privati e pubbliche amministrazioni²⁵. Con l'adozione della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento (**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), l'Unione Europea ha sottolineato la necessità di intensificare la lotta contro un fenomeno che mette a rischio la sopravvivenza di numerose imprese in Europa e rappresenta un grave ostacolo alla concorrenza e alla libera circolazione di merci e servizi nel mercato unico. I punti cardine del provvedimento adottato dalle istituzioni europee, infatti, sono l'indicazione di un termine massimo -fissato in 30 giorni - per il pagamento delle prestazioni e l'inasprimento delle sanzioni applicate in caso di ritardo. Le nuove regole europee sono state recepite in Italia con il **D.Lgs. n. 192/2012** e trovano applicazione per i contratti stipulati a partire dal 1° gennaio 2013. La norma in esame concerne proprio l'applicabilità del D.Lgs. 192/2012 anche per i contratti pubblici di lavori servizi e forniture.

---

²⁵ Si veda per approfondimenti il dossier del Servizio Studi "[Le azioni di contrasto ai ritardi dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni](#)".

Il **comma 1** dell'articolo 22 in esame reca una norma di interpretazione autentica della definizione di transazioni commerciali fornita dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, come sostituito dal decreto legislativo 9 novembre n. 192/2012.

La definizione di «transazioni commerciali» ricomprende 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. La norma in esame esplicita che all'interno delle transazioni commerciali così definite **sono ricompresi anche i contratti pubblici**.

Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) definisce “contratti pubblici” i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli enti aggiudicatori, dai soggetti aggiudicatori (articolo 3, comma 3). Il citato Codice contiene, peraltro, una **disciplina apposita** per questo tipo di contratti anche per quanto riguarda i termini di adempimento, le penali, l'adeguamento dei prezzi (articolo 133), che rinvia al regolamento di attuazione (D.P.R. 207/2010). Il regolamento di attuazione del Codice, a sua volta, reca disposizioni specifiche agli articoli 142 (ritardato pagamento), 143 (Termini di pagamento degli acconti e del saldo) e 144 (Interessi per ritardato pagamento).

I dubbi che hanno inizialmente accompagnato l'entrata in vigore del Decreto n. 192/2012 hanno riguardato proprio l'applicazione della norma alla materia dei lavori pubblici.

Il considerando n. 11 della Direttiva, ai sensi del quale “La fornitura di merci e la prestazione di servizi dietro corrispettivo a cui si applica la presente direttiva dovrebbero anche includere la progettazione e l'esecuzione di opere e edifici pubblici, nonché i lavori di ingegneria civile” deponeva a favore dell'applicabilità. Peraltro, la mancanza di ogni riferimento a tale materia nella normativa di recepimento ha reso necessario l'intervento del Ministero dello Sviluppo Economico che, con la [circolare n. 1293](#) del 23 gennaio 2013 (rifacendosi alla Nota n. 2667 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Settore legislativo del Ministro per gli affari europei), ha chiarito la nuova disciplina dei ritardati pagamenti introdotta in attuazione della direttiva 7/2011/UE **si applica ai contratti pubblici relativi a tutti i settori produttivi, inclusi i lavori, stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2013**, ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. n. 192/2012.

Sempre secondo il Ministero, le disposizioni dettate dal Codice dei contratti pubblici e dal regolamento di attuazione già vigenti per il settore dei lavori pubblici, relative ai termini di pagamento delle rate di acconto e di saldo, nonché alla misura degli interessi da corrispondere in caso di ritardato pagamento, devono essere interpretate e chiarite alla luce delle disposizioni del D.Lgs. n.

192/2012, ritenendosi prevalenti queste ultime sulle disposizioni di settore configgenti, tenendo conto anche dell'espressa clausola di salvezza (articolo 11, comma 2, D.Lgs. 231/2002) secondo cui restano salve le vigenti disposizioni del codice civile e delle leggi speciali che contengono una disciplina più favorevole al creditore.

Con la medesima circolare, il Ministero ha fornito, in via interpretativa, alcuni chiarimenti circa la compatibilità di alcune disposizioni del Codice dei contratti pubblici e del suo regolamento di attuazione con la disciplina (prevalente) dei ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali, come ad esempio i termini di pagamento delle prestazioni contrattuali (in quanto alcune disposizioni del DPR 207/2010 non sono compatibili con i termini massimi di pagamento previsti dall'articolo 4 del D.Lgs. 231/2002) e gli interessi da corrispondere in caso di ritardato pagamento (non sono da ritenersi più applicabili i commi 2 e 3 dell'articolo 144 del DPR 207/2010).

La medesima interpretazione viene data dalla **Corte dei Conti** (Sezione regionale di controllo per la Puglia) **nella deliberazione n. 53 del 14 marzo 2013**, secondo la quale di conseguenza, non potranno essere considerate più applicabili le disposizioni del D.P.R. n. 207/2010 che determinano la misura degli interessi moratori in modo diverso da quello del decreto n. 231/2002, come modificato dal D.Lgs. n. 192/2012; né potranno più ritenersi applicabili l'art. 144 commi 2 e 3 del Regolamento, che facevano riferimento a tassi moratori al saggio stabilito annualmente con decreto interministeriale, né l'art. 142, commi 1 e 2. Parimenti, non saranno più applicabili le norme che fissano il termine di 45 giorni per l'emissione dei certificati di pagamento relativi agli acconti del corrispettivo di appalto (art. 143 comma 1 D.P.R. n. 207/2010), oggi da considerare fissato a 30 giorni dalla normativa di recepimento della Direttiva europea.

Andrebbe valutata l'opportunità, ai fini di una maggiore chiarezza normativa, di intervenire direttamente sulla normativa riguardante i contratti pubblici, per adeguarla alla nuova disciplina dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Il **comma 2** precisa che le disposizioni relative ai **termini di pagamento** e al **tasso degli interessi** dovuto in caso di ritardato pagamento, contenute nel Codice dei contratti pubblici, nel relativo regolamento di attuazione, nonché in altre leggi speciali, che prevedano termini e tassi difforni rispettivamente da quelli previsti dalla normativa di recepimento della disciplina europea in materia di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali **si applicano solo se più favorevoli ai creditori**.

Si ricorda che l'**articolo 4, comma 2**, del D.Lgs. 231/2002 prevede che 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;

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.

Ai sensi del **comma 4** del medesimo articolo, **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 (su tale previsione, peraltro, interviene il comma 3 della norma in esame). 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.

Si ricorda inoltre che l'articolo 5 del D.Lgs. 231/2002 contiene le disposizioni relative al saggio degli interessi. Gli interessi moratori sono determinati nella misura degli interessi legali di mora. 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.

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.

Il **comma 3** modifica una delle motivazioni che possono condurre a fissare un termine di pagamento superiore a quello previsto dalla normativa generale sulle transazioni commerciali, nel caso in cui il debitore sia una pubblica amministrazione.

In particolare, la norma interviene sull'articolo 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 231/2002, sostituendo le parole: "o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione" con "o da talune sue caratteristiche".

Come si è accennato, il comma 4 dell'articolo 4 riguarda il caso particolare delle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione. In tal caso si prevede che le parti possano pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento (oltre al quale decorrono gli interessi moratori) superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato:

- dalla natura del contratto;

- dall'oggetto del contratto;
- 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 e la clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.

La norma in esame cambia la terza motivazione per lo spostamento in avanti del termine, che riguardava le circostanze esistenti al momento della conclusione del contratto, facendo invece riferimento a talune caratteristiche del contratto.

Procedure di contenzioso

L'art. 22 del disegno di legge europea è volto a risolvere le contestazioni sollevate dalla Commissione europea nell'ambito del caso **EU Pilot 5216/13/ENTR**²⁶, avviata dalla Commissione con lettera del 12 luglio 2013.

In particolare, la Commissione ha sollevato rilievi in merito a **tre aspetti del decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192**, - che introduce modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 - con il quale l'Italia ha dato recepimento alla **direttiva 2011/7/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento** nelle transazioni commerciali:

- l'articolo 4, comma 6 della direttiva²⁷ stabilisce una **deroga al termine ordinario di trenta giorni per il pagamento** soltanto nel caso in cui ciò sia giustificato dalla **natura del contratto** o da **talune sue caratteristiche**. Il termine non può comunque superare i **sessanta giorni**. Secondo la Commissione, la formulazione del comma 4 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 192 (che recepisce la suddetta disposizione) non risulterebbe sufficientemente precisa e andrebbe **oltre il disposto** della direttiva. In primo luogo, la disposizione italiana sembrerebbe far intendere che i termini di pagamento possano essere in via generale pattuiti fra le parti; in secondo luogo viene inserito un ulteriore caso, oltre a quelli previsti dalla direttiva per un'eventuale deroga, - vale a dire "le circostanze esistenti al

---

²⁶ Il sistema EU PILOT (strumento informatico EU pilot - IT application) dal 2008 è lo strumento principale di comunicazione e cooperazione tramite il quale la Commissione, mediante il Punto di contatto nazionale - che in Italia è la struttura di missione presso il Dipartimento Politiche UE della Presidenza del Consiglio -, trasmette le richieste di informazione agli Stati membri (tutti gli Stati membri hanno aderito al sistema) al fine di assicurare la corretta applicazione della legislazione UE e prevenire possibili procedure d'infrazione. Il sistema viene utilizzato quando per la Commissione la conoscenza di una situazione di fatto o di diritto all'interno di uno Stato membro è insufficiente e non permette il formarsi di un'opinione chiara sulla corretta applicazione del diritto UE e in tutti i casi che potrebbero essere risolti senza dovere ricorrere all'apertura di una vera e propria procedura di infrazione.

²⁷ "Gli Stati membri assicurano che il periodo di pagamento stabilito nel contratto non superi il termine di cui al paragrafo 3, se non diversamente concordato espressamente nel contratto e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche, e non superi comunque sessanta giorni di calendario".

momento della conclusione del contratto” - peraltro in una formulazione ritenuta troppo ampia;

L'intervento normativo proposto dal Governo **al comma 3 dell'articolo 22 in esame** intende risolvere quest'ultimo rilievo, sostituendo l'espressione “o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione” con “o da talune sue caratteristiche”, come riportato dalla direttiva;

- la Commissione rileva come nel recepire l'articolo 7 della direttiva, relativo a **clausole contrattuali e prassi inique**, tale ultima fattispecie non sia stata esplicitamente riportata nel testo del decreto legislativo (articolo 7);

In una risposta inviata alla Commissione il **3 ottobre 2013**, il Governo sosterebbe che il rilievo deriva da un mancato approfondimento del nostro **sistema di diritto civile**, in base al quale non è necessario inserire tale riferimento. Infatti, secondo il nostro ordinamento la prassi iniqua relativa al termine di pagamento **non può porsi in contrasto con norme inderogabili** e pertanto viene disapplicata dal giudice;

- infine, la Commissione chiede **chiarimenti sul regime applicabile ai contratti aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori pubblici**, dal momento che il regolamento d'attuazione ed esecuzione del codice dei contratti pubblici (decreto del Presidente della Repubblica del 5 OTTOBRE 2010 n. 207) prevede disposizioni relative agli interessi di mora e al termine di pagamento che si discostano da quelle previste dalla direttiva.

A tale proposito, nella citata nota di risposta, il governo rileva come non vi sia dubbio circa la prevalenza delle disposizioni del decreto legislativo n. 192 del 2012 rispetto al regolamento d'attuazione ed esecuzione del codice dei contratti pubblici, come per altro precisato già in precedenza da una nota del ministero per le infrastrutture e i trasporti del 22 gennaio 2013.

In ogni caso, per evitare ulteriori contestazioni da parte della Commissione, i commi 1 e 2 del presente articolo 22 intervengono ad ulteriore chiarimento: da un lato, si esplicita che anche i contratti aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori pubblici sono considerati tra le transazioni commerciali cui si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 192 del 2012; dall'altro, si chiarisce che le norme relative ai termini di pagamento e al tasso degli interessi dovuto in caso di ritardato pagamento contenute nel citato regolamento di attuazione o in altre leggi che siano difformi da quanto previsto in sede di recepimento della direttiva si applicano **soltanto se maggiormente favorevoli** ai creditori.