

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il grande divario tra gli Stati dell'Unione europea, con riferimento ai termini contrattuali di pagamento, costituisce un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno, limitando le transazioni commerciali, in contrasto con l'articolo 14 del Trattato, a mente del quale gli operatori economici dovrebbero essere in grado di svolgere le proprie attività, in tutto il mercato interno, a condizioni tali da annettere alle operazioni transfrontaliere i medesimi rischi di quelle interne.

L'eccessivo ritardo nell'adempimento dell'obbligazione pecuniaria nelle transazioni commerciali impone, alle imprese, specie se di piccola o media dimensione, pesanti oneri amministrativi e finanziari, determinando contrazioni di posti di lavoro e problemi di solvibilità.

Nella maggior parte degli Stati membri, i ritardi di pagamento costituiscono, di fatto, per i debitori, una violazione contrattuale finanziariamente attraente, in ragione dei bassi livelli dei tassi degli interessi di mora e, nondimeno, della lentezza delle procedure di recupero.

Per fronteggiare la situazione descritta è intervenuta la Direttiva 2000/35/CE, con la quale il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno introdotto rimedi incentrati nel forte contenuto dissuasivo del ritardato pagamento, assegnando agli Stati membri, per conformarsi, il termine dell'8 agosto 2002.

La legge comunitaria 2001 (legge 1° marzo 2002, n.39) ha, ai fini dell'armonizzazione nel diritto interno della predetta Direttiva, dettato, *sub* articolo 26, i principi e criteri di seguito riportati:

a) prevedere che il provvedimento di ingiunzione di cui all'articolo 633 del codice di procedura civile sia adottato dal giudice nel termine di trenta giorni dalla data di presentazione del ricorso;

b) prevedere l'abrogazione dell'ultimo comma dell'articolo 633 del codice di procedura civile;

c) prevedere che il termine di cui all'articolo 641, primo comma, del codice di procedura civile, in caso di notifica in uno degli Stati europei, sia di cinquanta giorni, che può essere ridotto fino a venti giorni ed aumentato fino a sessanta giorni, quando concorrono giusti motivi, e che lo stesso termine, in caso di notifica in altri Stati, non possa essere inferiore a trenta giorni né superiore a centoventi giorni; di conseguenza, sopprimere il secondo periodo del secondo comma dell'articolo 641 del codice di procedura civile;

d) prevedere che nell'ipotesi di cui all'articolo 648, primo comma, del codice di procedura civile, il giudice istruttore conceda l'esecuzione provvisoria parziale del decreto ingiuntivo opposto, in relazione alle somme non contestate, salvo che l'opposizione riguardi aspetti procedurali;

e) coordinare la nuova disciplina con le disposizioni in materia di subfornitura nelle attività produttive di cui alla legge 18 giugno 1998, n. 192, apportando ad essa

le opportune modifiche in modo da uniformare il saggio degli interessi moratori di cui all'articolo 3, comma 3, della medesima legge n. 192 del 1998 al livello degli interessi di mora (tasso legale) previsto dalle disposizioni in materia di ritardi di pagamento, di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), della Direttiva;

f) prevedere che le azioni di accertamento di cui all'articolo 3, paragrafo 5, della Direttiva possano essere esperite in ogni sede dalle associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) prevalentemente in rappresentanza delle piccole e medie imprese e degli artigiani;

g) prevedere che le associazioni di cui alla lettera f) siano legittimate ad esperire, oltre che le suddette azioni di accertamento, anche azioni inibitorie dei comportamenti abusivi.

Il presente decreto disciplina, pertanto, i pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per una transazione commerciale, così definendo i contratti 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 pagamento di un prezzo. Il decreto non disciplina i contratti dei consumatori, i debiti oggetto di procedure concorsuali aperte a carico del debitore, i contratti conclusi prima dell'8 agosto 2002, richieste di interessi inferiori a 5 euro. Il carattere del pagamento "a titolo di corrispettivo" esclude dall'ambito di applicazione del decreto i pagamenti disciplinati dalla normativa sui titoli di credito; i pagamenti effettuati a titolo di risarcimento del danno, ivi compresi i pagamenti effettuati da un assicuratore; i pagamenti effettuati a titolo di penale.

L'ambito di applicazione è completamente delineato con le definizioni recate dall'articolo 2. Considerato l'inciso di cui all'articolo 1 della Direttiva (la Direttiva "si applica ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo"), il campo di applicazione è limitato ai pagamenti aventi ad oggetto somme di denaro costituenti la prestazione principale del debitore; nel quale caso soltanto, al debitore inadempiente non viene addossata alcuna conseguenza per 30 giorni. Per converso, ai crediti pecuniari derivanti da risarcimento del danno, dalla normativa su assegni e cambiali, dalle pene contrattuali o da eseguire a titolo di restituzione non si applica il complesso meccanismo di tutela approntato dalla Direttiva.

Non si è intervenuto sulla legislazione in materia di lavori pubblici, visto che la normativa europea disciplina elusivamente i contratti aventi ad oggetto di servizi e merci, così recependosi l'avviso espresso dall'Autorità Garante dei Lavori pubblici 27 marzo 2002, n. 5, che peraltro auspica l'omogeneizzazione delle discipline in esame agli standards comunitari incarnati dalla direttiva 35/2000. Ci si riserva di tornare sul problema all'esito dei pareri delle commissioni parlamentari sul punto.

L'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione.

L'articolo 2, reca le definizioni. Oltre alla menzionata definizione di "transazioni commerciali", l'articolo 2, paragrafo 1 della Direttiva rinvia, per la definizione di pubblica amministrazione, all'analogha definizione data dalle direttive sugli appalti pubblici ivi analiticamente richiamate. Lo schema di decreto richiama, pertanto, le disposizioni che, nell'ordinamento interno, si rinvengono nei decreti legislativi 24 luglio 1992, n.358 (recante testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE, come modificato dal decreto legislativo 20 ottobre 1998, n.402, in attuazione delle direttive 93/36/CEE e 97/52/CE) e 17 marzo 1995, n.157 (recante attuazione della Direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi, come modificato dal decreto legislativo 25 febbraio 2000, n.65, in attuazione delle direttive 97/52/CE e 98/4/CE che modificano ed integrano, rispettivamente, le direttive 92/50/CEE, in materia di appalti pubblici di servizi, e 93/38/CEE, limitatamente ai concorsi di progettazione).

L'articolo 3 stabilisce i presupposti dell'inadempimento dell'obbligazione pecuniaria, ponendo a carico del debitore, in conformità ai principi generali vigenti nell'ordinamento, l'onere della prova di non aver potuto adempiere l'obbligazione, o di non aver potuto eseguire esattamente, nel tempo previsto, la prestazione dovuta per cause a lui non imputabili.

L'articolo 4 fissa, nel primo comma, il principio di automaticità nella decorrenza degli interessi, dando rilievo, innanzitutto, alla pattuizione fra le parti in ordine alla data di scadenza o alla fine del periodo di pagamento stabiliti nel contratto (termini contrattuali): la violazione dei termini contrattuali è sanzionata con la decorrenza degli interessi dal giorno successivo alla data di scadenza del pagamento ovvero, per i contratti di durata, dalla fine del periodo di pagamento. La previsione amplia la regola di cui all'articolo 1219, comma secondo, n. 3) codice civile, a mente del quale la mora si verifica *ex re*, alla scadenza del termine, ove si tratti di debiti portabili, prescindendo dalla circostanza che il debito sia portabile oppure no.

Il secondo comma introduce, invece, i termini legali di pagamento con riguardo ai casi in cui data o periodo di pagamento non siano stabiliti nel contratto. Il termine legale di trenta giorni, pertanto, decorre, automaticamente, senza necessità di alcuna intimazione scritta, ed è computato a norma dell'articolo 2963 del codice civile:

- a) dalla data di ricevimento della fattura da parte del debitore o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente a quello di una fattura;
- b) dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando non vi è certezza sulla data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento;
- c) dalla data di ricevimento delle merci o dalla prestazione dei servizi, quando la data in cui il debitore riceve la fattura o la richiesta di pagamento di contenuto equivalente a quello di una fattura è anteriore a quella del ricevimento delle merci o della prestazione dei servizi;

d) nei casi in cui la legge o il contratto prevedono una procedura di accettazione o di verifica, diretta ad accertare la conformità delle merci o dei servizi al contratto, e se il debitore riceve la fattura o la richiesta di pagamento di contenuto equivalente a quello di una fattura anteriormente o alla stessa data dell'accettazione o della verifica, da quest'ultima data.

Presupposto essenziale per la decorrenza del termine legale è il ricevimento di una fattura o di una richiesta di pagamento, non avendo, al riguardo riproposto, la versione definitiva della Direttiva, alcuna previsione in ordine alla fattispecie dell'assenza della fattura, prevista, invece, nella proposta di Direttiva.

L'articolo 5 introduce la disposizione sulla misura degli interessi di mora siccome indicata dall'articolo 3, lett. d) della Direttiva, connotandola del carattere dispositivo, di talché le parti possono anche accordarsi nel senso di escludere, o di modulare diversamente, gli interessi di mora. E' previsto, inoltre, un sistema di pubblicità legale del saggio di interessi a tutela dell'affidamento dei contraenti.

L'articolo 6 introduce il risarcimento dei costi di recupero.

La tutela approntata per il ritardato pagamento è data, oltreché dal pagamento degli interessi, anche dall'obbligazione, a carico del debitore, del risarcimento dei costi ulteriore, *id est* dei costi affrontati dal creditore per il recupero delle somme spettanti a titolo di corrispettivo, salvo la prova del danno ulteriore a norma dell'articolo 1224, comma secondo, del codice civile e l'esonero da responsabilità ove il ritardo non sia imputabile al debitore.

Il risarcimento - dalla Direttiva limitato ai costi ragionevoli, trasparenti e proporzionali - è soggetto ai principi generali dell'onere della prova, ed è, invero, limitato ad un tetto massimo indicato, nel comma 3, nell'esercizio della facoltà al riguardo concessa al legislatore dalla Direttiva. La media ponderata, calcolata tra il minimo ed il massimo delle tariffe forensi in materia stragiudiziale, dal decreto ministeriale 5 ottobre 1994, n. 585, (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 21 ottobre 1994, n.247), si è ritenuto costituissero l'unico criterio, ragionevolmente adottabile sul piano normativo, tenuto conto del considerando n.17 della Direttiva. " Il risarcimento ragionevole delle spese di recupero deve essere preso in considerazione fatte salve le disposizioni nazionali, in base alle quali il giudice nazionale può concedere al creditore eventuali risarcimenti aggiuntivi per i danni causati dal ritardo di pagamento da parte del debitore, tenendo, inoltre, conto del fatto che queste spese sostenute possono già essere state compensate dagli interessi relativi al ritardato pagamento" (così il considerando n.17 citato).

L'articolo 7 sanziona con la nullità l'accordo sulle conseguenze del ritardato pagamento, non conforme alle disposizioni di cui all'articolo 4, commi 1 e 2, ed all'articolo 5, se, considerata la corretta prassi commerciale, la natura della merce o dei servizi oggetto del contratto, la condizione dei contraenti, i relativi rapporti

commerciali e, con formula di chiusura, di ogni altra circostanza, questo risulti gravemente iniquo in danno del creditore. Si è preferito il mantenimento della terminologia comunitaria, con il suo riferimento alla "grave iniquità", rispetto alla formulazione iniziale, evocante il concetto di eccessiva onerosità. La scelta si spiega, per un verso, con la necessità di chiarire la differenza del fenomeno in questione, relativo ad un abuso originario di un contraente nei confronti della controparte, determinante una patologia genetica della stipulazione, rispetto al rimedio della risoluzione per eccessiva onerosità, ex articolo 1467 c.c., ove si considera l'inefficacia sopravvenuta del contratto per un fatto successivo alla stipulazione che incide sul sinallagma ed impedisce la prosecuzione del rapporto; per altro verso, con la necessità di usare una terminologia tale da evocare in modo più nitido il legame della reazione dell'ordinamento con un comportamento concretante abuso della libertà contrattuale (XIX considerando della direttiva) e, quindi, capace di spiegare il potere di riconduzione ad equità esercitabile dal giudice in base al secondo comma.

L'opzione normativa in favore della sanzione di nullità è sistematicamente giustificata dalla considerazione che il legislatore comunitario reprime la violazione di una norma imperativa di divieto di abuso della libertà contrattuale, imponendo la rilevazione d'ufficio da parte del giudice. Ne deriva l'improprietà del riferimento alla categoria della risoluzione, non idonea, come sopra detto, a sanzionare vizi o vicende originarie del contratto; così come del richiamo dell'istituto della rescissione, non coniugabile con il principio della rilevabilità d'ufficio. Si è allora reputato che la traduzione del concetto di inefficacia rilevabile d'ufficio nelle coordinate del nostro ordinamento sia correttamente assicurata con la previsione di una ipotesi di nullità parziale, alla quale consegue in termini effettuali l'inefficacia della pattuizione in esame. L'opzione appare anche in armonia con le disposizioni recate dall'articolo 6 della legge 18 giugno 1998, n.192, che, in tema di subfornitura nelle attività produttive, sanziona con la nullità la violazione del divieto di abuso nei confronti dell'impresa versante in situazione di dipendenza economica; oltre che dal decreto legislativo 24/2002, in tema di garanzia nella vendita dei beni di consumo, ove pure, superandosi l'originaria impostazione dell'articolo 1469 quinquies del codice civile, si è considerata esplicitamente affetta da nullità la pattuizione violativa dei diritti riconosciuti al consumatore in materia.

Il giudice dichiara, anche d'ufficio, la nullità dell'accordo in parte qua ai sensi dell'articolo 1419 secondo comma del codice civile, e, esercitando il potere di integrazione del contratto, applica i termini legali ovvero riporta il contratto ad equità, avuto riguardo all'interesse del creditore, alla corretta prassi commerciale ed alle circostanze, soggettive ed oggettive, menzionate nel comma 1. In definitiva viene introdotta una nuova ipotesi di nullità parziale testuale, caratterizzata non solo dal tradizionale meccanismo di sostituzione della clausola nulla con la previsione legale ai sensi dell'articolo 1339 del codice civile, ma anche dal più incisivo potere integrativo esercitato ex officio dal giudice; e tanto a conferma della frantumazione della categoria unitaria della nullità negoziale e del passaggio, per molti versi imposto dagli interventi comunitari, dalla nullità al sistema eterogeneo delle nullità.

L'articolo 8 prevede la legittimazione ad agire delle associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) prevalentemente in rappresentanza delle piccole e medie imprese e degli artigiani sono legittimate ad agire, a tutela degli interessi collettivi. Le domande che le predette associazioni sono legittimate ad azionare concernono:

a) l'accertamento della eccessiva onerosità delle condizioni generali concernenti la data del pagamento o le conseguenze del ritardo di pagamento, non conformi alle disposizioni di cui all'articolo 4, commi 1 e 2, ed all'articolo 5 e la richiesta di inibitoria;

b) l'adozione di misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate;

c) la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale nei casi in cui la pubblicità del provvedimento può contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate.

L'articolo riproduce analoga disposizione introdotta dalla legge n.281 del 1998 recante disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti.

L'inibitoria può essere concessa, quando ricorrono giusti motivi di urgenza, ai sensi degli articoli 669 *bis* e seguenti del codice di procedura civile.

Per rafforzare la tutela degli interessi collettivi, è introdotta un'*astreinte* o, comunque, una misura coercitiva indiretta, per l'inosservanza dell'ordine del giudice, per ogni giorno di ritardo nell'adempimento, in analogia con analoghe disposizioni già previste nell'ordinamento e, da ultimo, dalla legislazione sui diritti dei consumatori e degli utenti come novellata dalla legge comunitaria per il 2001 (cfr. articolo 3 della legge n.282 del 1998 come modificato dall'articolo 11 della legge 1^a marzo 2002, n.39)

L'articolo 9 introduce modifiche al codice di procedura civile.

I criteri di delega, recati dall'articolo 26, comma 2, della legge comunitaria 2001, concernono l'attuazione della disposizione di cui all'articolo 5 della Direttiva, la quale prevede l'obbligo per gli Stati membri di assicurare che il creditore possa ottenere un titolo esecutivo nel termine di 90 giorni dalla proposizione del ricorso o della domanda, ove si tratti di credito non contestato. La Direttiva, invero, non richiede l'adozione di nuove misure legislative o la modifica di quelle esistenti, imponendo, tuttavia, agli Stati membri un obbligo di risultato, il cui soddisfacimento può essere perseguito secondo gli strumenti giurisdizionali o amministrativi previsti dai singoli ordinamenti statali. Il nostro ordinamento già prevede in via generale il procedimento monitorio, attraverso il quale il creditore, anche non imprenditore, può

ottenere un decreto ingiuntivo esecutivo in difetto di opposizione tempestiva da parte del debitore. Al fine di osservare il termine di 90 giorni indicato nella Direttiva ("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", così art.5, par. 1 della Direttiva) è, tuttavia, necessario modificare le disposizioni del codice di procedura civile, prevedendo innanzitutto l'abrogazione dell'ultimo comma dell'articolo 633 del codice di rito, il quale non consente, allo stato, di utilizzare il procedimento monitorio ove la notifica debba eseguirsi all'estero. L'abrogazione di tale disposizione consentirà di utilizzare il procedimento monitorio anche per le operazioni transfrontaliere e quindi di coprire un'area di pagamenti cui la Direttiva fa espresso riferimento. Conseguentemente, vengono stabiliti nuovi termini per la notifica del decreto e per la proposizione dell'opposizione nel caso in cui il debitore si trovi al di fuori del territorio della Repubblica, modificando, a tal fine, le disposizioni di cui agli articoli 641 e 644 del codice di rito. Il termine di 30 giorni entro il quale il decreto deve essere pronunciato dal giudice, pur avendo carattere meramente ordinatorio, può comunque favorire un'accelerazione dei procedimenti. L'intervento di modifica in ordine al primo comma dell'articolo 648 del codice di rito consente l'esecuzione parziale del decreto ingiuntivo, limitatamente alle somme non contestate, e ciò onde scongiurare che un'opposizione relativa solo alla misura degli interessi, o comunque ad una parte delle somme oggetto dell'ingiunzione di pagamento, possa, per converso, bloccare la soddisfazione del credito anche per le somme non contestate.

L'articolo 10 introduce modifiche alla legge 18 giugno 1998, n.192. Il coordinamento con la disciplina della subfornitura nelle attività produttive, che ha invece anticipato non poche previsioni della Direttiva comunitaria, potrebbe limitarsi all'attuazione del criterio di delega enunciato dalla lett.e) dell'art.26 della comunitaria 2001, uniformando il saggio degli interessi moratori di cui all'articolo 3, comma 3 della legge n.192 al livello degli interessi di mora (tasso legale) previsto dalle disposizioni in materia di ritardi di pagamento, ovvero novellare anche taluni aspetti concernenti la decorrenza degli interessi. Il dato letterale del criterio di delega induce ad optare per la prima soluzione, anch'essa non priva di insidie ove si consideri che l'intero comma della legge sulle subforniture introduce una peculiare tutela, comprensiva, fra l'altro, di una penale estranea al composito meccanismo introdotto dal presente decreto. Sulla questione, che involge una complessiva valutazione di maggior o minor favore per il creditore della disciplina delle subforniture rispetto all'attuale disciplina, ci si rimette al ponderato esame degli organi consultivi.

L'articolo 11, che reca disposizione transitoria, esonera i contratti stipulati prima dell'8 agosto 2002 dalla disciplina contenuta nel decreto. Si auspica, al riguardo, che il celere perfezionamento dell'iter formativo del presente decreto possa consentire l'adozione definitiva nel rispetto del termine assegnato ai legislatori nazionali.

La previsione, contenuta nella Direttiva, di una riserva di proprietà, a favore del venditore, sui beni fintanto che essi non siano stati pagati totalmente, non è stata trasfusa nel decreto in quanto l'istituto giuridico è già presente nel nostro ordinamento civile.

Il presente decreto non comporta oneri di spesa, di talché non si allega la relazione tecnica.