

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

16 febbraio 2017 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali – Direttiva 2011/7/UE – Transazioni commerciali tra imprese private e pubbliche amministrazioni – Normativa nazionale che subordina il recupero immediato del capitale di un credito alla rinuncia agli interessi di mora e alla rinuncia al risarcimento per i costi di recupero»

Nella causa C-555/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 6 de Murcia (Tribunale per il contenzioso amministrativo n. 6 di Murcia, Spagna), con decisione del 20 novembre 2014, pervenuta in cancelleria il 3 dicembre 2014, nel procedimento

IOS Finance EFC SA

contro

Servicio Murciano de Salud,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J.L. da Cruz Vilaça, presidente di sezione, A. Tizzano (relatore), vicepresidente della Corte, M. Berger, A. Borg Barthet e E. Levits, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 marzo 2016,

considerate le osservazioni presentate:

- per la IOS Finance EFC SA, da J. Tornos Mas, abogado;
- per il governo spagnolo, da A. Rubio González, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Wilms, D. Loma-Osorio Lerena, E. Sanfrutos Cano, A.C. Becker e M. Šimerdová, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 maggio 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione 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 (GU 2011, L 48, pag. 1, e rettifica GU 2012, L 233, pag. 3).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la IOS Finance EFC SA (in prosieguo: la «IOS Finance») e il Servicio Murciano de Salud (servizio di assistenza sanitaria della Comunità autonoma della Regione di Murcia, Spagna), relativa al rifiuto da parte di quest'ultimo di pagare alla IOS Finance, oltre all'importo principale, gli interessi di mora e le spese di recupero da essa richiesti a titolo di fatture non pagate alla scadenza.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 I considerando 1, 12, 16 e 28 della direttiva 2011/7 così recitano:

«(1) Alla direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali [GU 2000, L 200, pag. 35], devono essere apportate diverse modificazioni sostanziali. È opportuno, per ragioni di chiarezza e razionalizzazione, che le disposizioni in questione siano sottoposte a rifusione.

(...)

(12) I ritardi di pagamento costituiscono una violazione contrattuale resa finanziariamente attraente per i debitori nella maggior parte degli Stati membri dai bassi livelli dei tassi degli interessi di mora applicati o dalla loro assenza e/o dalla lentezza delle procedure di recupero. È necessario un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi, in cui, tra l'altro, l'esclusione del diritto di applicare interessi di mora sia sempre considerata una clausola o prassi contrattuale gravemente iniqua, per invertire tale tendenza e per disincentivare i ritardi di pagamento. Tale passaggio dovrebbe inoltre includere l'introduzione di disposizioni specifiche sui periodi di pagamento e sul risarcimento dei creditori per le spese sostenute e prevedere, tra l'altro, che l'esclusione del diritto al risarcimento dei costi di recupero sia presunta essere gravemente iniqua.

(...)

(16) La presente direttiva non dovrebbe obbligare un creditore ad esigere interessi di mora.
(...)

(...)

(28) La presente direttiva dovrebbe proibire l'abuso della libertà contrattuale a danno del creditore. Di conseguenza, quando una clausola contrattuale o una prassi relativa alla data o al periodo di pagamento, al tasso di interesse di mora o al risarcimento dei costi di recupero non sia giustificata sulla base delle condizioni concesse al debitore, o abbia principalmente l'obiettivo di procurare al debitore liquidità aggiuntiva a spese del creditore, si può ritenere che si configuri un siffatto abuso. Di conseguenza, (...) qualsiasi clausola contrattuale o prassi che si discosti gravemente dalla corretta prassi commerciale e sia in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza dovrebbe essere considerata iniqua per il creditore. In particolare, l'esclusione esplicita del diritto di

applicare interessi di mora dovrebbe essere sempre considerata come gravemente iniqua, mentre l'esclusione del diritto al risarcimento dei costi di recupero dovrebbe essere presunta tale. La presente direttiva non dovrebbe incidere sulle disposizioni nazionali relative alle modalità di conclusione dei contratti o che disciplinano la validità delle clausole contrattuali inique nei confronti del debitore».

- 4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto e ambito d'applicazione», al suo paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Lo scopo della presente direttiva è di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (...)».

- 5 L'articolo 4 di tale direttiva, intitolato «Transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri assicurano che, nelle transazioni commerciali in cui il debitore è la pubblica amministrazione, alla scadenza del periodo di cui al paragrafo 3, 4 o 6 il creditore abbia diritto agli interessi legali di mora senza che sia necessario un sollecito, qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) il creditore ha adempiuto agli obblighi contrattuali e di legge; e
- b) il creditore non ha ricevuto nei termini l'importo dovuto e il ritardo è imputabile al debitore».

- 6 L'articolo 6 della medesima direttiva, intitolato «Risarcimento delle spese di recupero», recita come segue:

«1. Gli Stati membri assicurano che, ove gli interessi di mora diventino esigibili in transazioni commerciali in conformità dell'articolo 3 o 4, il creditore abbia il diritto di ottenere dal debitore, come minimo, un importo forfettario di 40 EUR.

2. Gli Stati membri assicurano che l'importo forfettario di cui al paragrafo 1 sia esigibile senza che sia necessario un sollecito e quale risarcimento dei costi di recupero sostenuti dal creditore.

3. Il creditore, oltre all'importo forfettario di cui al paragrafo 1, ha il diritto di esigere dal debitore un risarcimento ragionevole per ogni costo di recupero che ecceda tale importo forfettario sostenuto a causa del ritardo di pagamento del debitore. Ciò potrebbe comprendere anche le spese che il creditore ha sostenuto per aver affidato un incarico a un avvocato o a una società di recupero crediti».

- 7 L'articolo 7 della direttiva 2011/7, intitolato «Clausole contrattuali e prassi inique», è redatto nei seguenti termini:

«1. Gli Stati membri dispongono che una clausola contrattuale o una prassi relativa alla data o al periodo di pagamento, al tasso dell'interesse di mora o al risarcimento per i costi di recupero non possa essere fatta valere oppure dia diritto a un risarcimento del danno qualora risulti gravemente iniqua per il creditore.

Per determinare se una clausola contrattuale o una prassi sia gravemente iniqua per il creditore, ai sensi del primo comma, si tiene conto di tutte le circostanze del caso, tra cui:

- a) qualsiasi grave scostamento dalla corretta prassi commerciale, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza;
- b) la natura del prodotto o del servizio; e
- c) se il debitore abbia qualche motivo oggettivo per derogare al tasso d'interesse di mora legale, al periodo di pagamento di cui all'articolo 3, paragrafo 5, all'articolo 4, paragrafo 3, lettera a), all'articolo 4, paragrafo 4, e all'articolo 4, paragrafo 6, o all'importo forfettario di cui all'articolo 6, paragrafo 1.

2. Ai fini del paragrafo 1, una clausola contrattuale o una prassi che escluda l'applicazione di interessi di mora è considerata gravemente iniqua.

3. Ai fini del paragrafo 1, si presume che una clausola contrattuale o una prassi che escluda il risarcimento per i costi di recupero di cui all'articolo 6 sia gravemente iniqua.

(...))».

Diritto spagnolo

8 Dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che il legislatore spagnolo ha istituito, a partire dal 2012, un «meccanismo di finanziamento straordinario per il pagamento dei fornitori», di durata limitata, per far fronte ai ritardi di pagamento accumulati, a causa della crisi economica, da parte delle comunità autonome e degli enti locali nei confronti dei loro fornitori (in prosieguo: il «meccanismo di finanziamento straordinario»). Sostanzialmente, in forza delle norme che disciplinano il funzionamento di tale meccanismo, i fornitori che vi aderiscono accettano, in cambio del pagamento immediato del capitale, di rinunciare agli importi aggiuntivi dovuti a causa del mancato rispetto dei termini di pagamento da parte delle amministrazioni pubbliche interessate, inclusi in particolare gli interessi di mora e il risarcimento dei costi di recupero.

9 A tale riguardo, in particolare, l'articolo 6 del Real Decreto-ley 8/2013 de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros (regio decreto legge 8/2013 recante misure urgenti per la lotta contro i ritardi di pagamento da parte delle amministrazioni pubbliche e il sostegno agli enti locali con problemi finanziari), del 28 giugno 2013 (BOE n. 155, del 29 giugno 2013, pag. 48782), intitolato «Effetti del pagamento dei debiti esigibili», dispone quanto segue:

«Il pagamento a favore del fornitore comporta l'estinzione del debito contratto dalla Comunità autonoma o da comuni e province, a seconda dei casi, con il fornitore per quanto concerne il capitale, gli interessi, le spese giudiziarie e ogni altro costo aggiuntivo».

10 Precedentemente a tale regio decreto legge 8/2013, il Real Decreto-ley 4/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (regio decreto legge 4/2013 concernente misure di sostegno all'imprenditore e di stimolo alla crescita e alla creazione di posti di lavoro), del 22 febbraio 2013 (BOE n. 47, del 23 febbraio 2013, pag. 15219), ha trasposto la direttiva 2011/7 nel diritto spagnolo.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 11 Tra il 2008 e il 2013 diverse società hanno effettuato forniture di beni e offerto servizi a favore di centri medici facenti parte del servizio di assistenza sanitaria della Comunità autonoma della Regione di Murcia, che non ha tuttavia pagato il prezzo.
- 12 Esse hanno quindi ceduto alcuni dei crediti in oggetto alla IOS Finance, la quale, nel settembre 2013, ha richiesto a tale servizio di assistenza sanitaria il pagamento sia dell'importo principale di tali crediti sia degli interessi di mora e di un risarcimento a titolo di costi di recupero sostenuti.
- 13 Dal momento che detto servizio di assistenza sanitaria non ha pagato gli importi in questione, la IOS Finance ha aderito al meccanismo di finanziamento straordinario, il che le ha consentito di ottenere solo il pagamento del capitale dei suoi crediti.
- 14 Nel maggio 2014 la IOS Finance ha proposto un ricorso dinanzi al giudice del rinvio affinché il servizio di assistenza sanitaria medesimo venisse condannato a versarle gli importi richiesti a titolo di interessi di mora e di risarcimento dei costi di recupero.
- 15 A sostegno del suo ricorso, la IOS Finance sostiene anzitutto che è impossibile rinunciare ai crediti di cui l'amministrazione è debitrice. Essa fa valere, in secondo luogo, l'incompatibilità del regio decreto legge 8/2013 con il diritto dell'Unione e, in terzo luogo, l'effetto diretto della direttiva 2011/7, nella misura in cui dispone che le clausole contrattuali o le prassi che escludono gli interessi di mora e il risarcimento per i costi di recupero sono gravemente inique.
- 16 Il servizio di assistenza sanitaria della Comunità autonoma della Regione di Murcia ha chiesto il rigetto del ricorso, dal momento che, da un lato, l'adesione al meccanismo di finanziamento straordinario è volontaria e, dall'altro, la rinuncia ai suddetti interessi e al suddetto risarcimento non avviene prima, ma dopo l'insorgenza di tale debito e il mancato pagamento dello stesso.
- 17 Il giudice del rinvio riconosce che l'adesione al meccanismo di finanziamento straordinario non è obbligatoria e che i creditori che intendono ottenere il versamento non solo del capitale, ma anche degli interessi di mora nonché del risarcimento per i costi di recupero, possono sempre scegliere la via del ricorso giurisdizionale. Esso si chiede tuttavia se il diritto dell'Unione, e più in particolare l'articolo 7, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/7, vieti di subordinare il recupero del capitale di un credito alla condizione di rinunciare agli interessi di mora e al risarcimento per i costi di recupero.
- 18 In simili condizioni, il Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Murcia (Tribunale per il contenzioso amministrativo n. 6 di Murcia, Spagna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Considerando il disposto degli articoli 4, paragrafo 1, 6 e 7, paragrafi 2 e 3, della [direttiva 2011/7]:

- 1) Se l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può subordinare la riscossione del debito di quote di capitale alla rinuncia agli interessi di mora.
- 2) Se l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può subordinare la riscossione del debito di quote di capitale alla rinuncia ai costi di recupero.

- 3) In caso di risposta affermativa alle due questioni, se il debitore, in qualità di amministrazione aggiudicatrice, possa invocare l'autonomia della volontà delle parti per sottrarsi all'obbligo di pagamento degli interessi di mora e dei costi di recupero».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

- 19 Occorre anzitutto rilevare che, secondo la Commissione, la situazione di cui al procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/7, bensì in quello della direttiva 2000/35, di modo che, contrariamente a quanto risulta dalla decisione di rinvio, si dovrà rispondere alle questioni sollevate alla luce di quest'ultima direttiva.
- 20 Tuttavia, la valutazione formulata a tale riguardo dalla Commissione risulta dalla sua interpretazione delle disposizioni del diritto nazionale contenute, in particolare, nel regio decreto legge 4/2013 e che traspongono la direttiva 2011/7 nell'ordinamento giuridico spagnolo.
- 21 Orbene, secondo costante giurisprudenza, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni nazionali, né giudicare se l'interpretazione che ne dà il giudice del rinvio sia corretta. Solamente i giudici nazionali, infatti, sono competenti a pronunciarsi sull'interpretazione del diritto interno (sentenza del 27 ottobre 2016, Audace e a., C-114/15, EU:C:2016:813, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).
- 22 Di conseguenza, poiché il giudice del rinvio deduce dalla sua interpretazione del diritto spagnolo che la direttiva 2011/7 è applicabile ai fatti di cui al procedimento principale, si deve rispondere alle questioni pregiudiziali nella forma in cui sono state poste da tale giudice.

Sulle questioni prima e seconda

- 23 Con le prime due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se la direttiva 2011/7, e in particolare l'articolo 7, paragrafi 2 e 3, della medesima, debba essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che consente al creditore di rinunciare a richiedere gli interessi di mora e il risarcimento per i costi di recupero quale corrispettivo del pagamento immediato del capitale di crediti esigibili.
- 24 Per rispondere a tali questioni, occorre rilevare che, conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2011/7, lo scopo della medesima è di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, ritardi che costituiscono, ai sensi del considerando 12 di tale direttiva, una violazione contrattuale resa finanziariamente attraente per i debitori dai bassi livelli dei tassi degli interessi di mora applicati o dalla loro assenza.
- 25 Per raggiungere detto scopo, la direttiva 2011/7 non procede tuttavia ad un'armonizzazione completa dell'insieme delle norme relative ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (v., per analogia con la direttiva 2000/35, sentenza del 15 dicembre 2016, Nemec, C-256/15, EU:C:2016:954, punto 46 e giurisprudenza citata).
- 26 Infatti, come la direttiva 2000/35, la direttiva 2011/7 enuncia solo alcune norme in materia, tra le quali figurano quelle relative agli interessi di mora.

- 27 A tale riguardo, gli Stati membri, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, e all'articolo 6 della direttiva 2011/7, assicurano che, nelle transazioni commerciali in cui il debitore è la pubblica amministrazione, un creditore che ha adempiuto ai suoi obblighi e che non ha ricevuto nei termini l'importo dovuto, ha diritto agli interessi di mora nonché al risarcimento per i costi di recupero sostenuti, salvo nel caso in cui il ritardo non sia imputabile al debitore.
- 28 A tale fine, vero è che l'articolo 7, paragrafo 1, della stessa direttiva impone agli Stati membri di disporre che una clausola contrattuale o una prassi relativa, in particolare, al tasso dell'interesse di mora o al risarcimento per i costi di recupero non possa essere fatta valere oppure dia diritto a un risarcimento del danno qualora risulti gravemente iniqua per il creditore. Inoltre tale articolo 7 prevede che qualsiasi clausola contrattuale o prassi che escluda l'applicazione di detti interessi o il risarcimento per i costi di recupero si debba considerare, ai sensi del paragrafo 2 del suddetto articolo, o presumere, ai sensi del paragrafo 3 del medesimo, gravemente iniqua.
- 29 Tuttavia, da tali disposizioni risulta che esse si limitano ad assicurare che le circostanze previste, in particolare, all'articolo 4, paragrafo 1, e all'articolo 6 della direttiva 2011/7 conferiscano al creditore il diritto di richiedere gli interessi di mora e il risarcimento per i costi di recupero. Come risulta dal considerando 28 di tale direttiva, l'impossibilità di escludere contrattualmente un siffatto diritto mira ad impedire l'abuso della libertà contrattuale a danno del creditore, il quale, al momento della conclusione del contratto, non vi può rinunciare.
- 30 In altri termini, lo scopo dell'articolo 7, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/7 è di evitare che la rinuncia da parte del creditore agli interessi di mora o al risarcimento per i costi di recupero non intervenga a partire dalla conclusione del contratto, vale a dire nel momento in cui si esercita la libertà contrattuale del creditore e pertanto in cui vi è il possibile rischio di un abuso di tale libertà da parte del debitore a danno del creditore.
- 31 Per contro, qualora, come nel procedimento principale, le condizioni previste dalla direttiva 2011/7 siano soddisfatte e gli interessi di mora nonché il risarcimento per i costi di recupero siano esigibili, il creditore, tenuto conto della sua libertà contrattuale, deve rimanere libero di rinunciare agli importi dovuti a titolo di tali interessi e del risarcimento, in particolare quale corrispettivo del pagamento immediato del capitale.
- 32 Ciò è peraltro confermato dal considerando 16 di tale direttiva, il quale precisa che essa non dovrebbe obbligare un creditore ad esigere interessi di mora.
- 33 Di conseguenza, come sostanzialmente rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 62 delle conclusioni, dalla direttiva 2011/7 non risulta che essa osta a che il creditore sia libero di rinunciare al diritto di richiedere gli interessi di mora nonché il risarcimento per i costi di recupero.
- 34 Ciò premesso, una simile rinuncia è subordinata alla condizione che il consenso sia stato effettivamente libero, di modo che la rinuncia stessa non deve costituire a sua volta un abuso della libertà contrattuale del creditore che sarebbe imputabile al debitore.
- 35 In un'ipotesi come quella di cui al procedimento principale, al fine di valutare se la rinuncia sia stata effettuata liberamente, occorre assicurarsi che il creditore avrebbe realmente potuto disporre di tutti i mezzi di ricorso effettivi per richiedere, se lo avesse voluto, il pagamento del suo intero credito, ivi compresi gli interessi di mora e il risarcimento per i costi di recupero, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

- 36 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve rispondere alle prime due questioni dichiarando che la direttiva 2011/7, e in particolare l'articolo 7, paragrafi 2 e 3, della medesima, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che consente al creditore di rinunciare a richiedere gli interessi di mora e il risarcimento per i costi di recupero quale corrispettivo del pagamento immediato del capitale di crediti esigibili, a condizione che una simile rinuncia sia effettuata liberamente, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Sulla terza questione

- 37 Alla luce delle suesposte considerazioni, non occorre rispondere alla terza questione, dal momento che essa è stata posta solo per il caso in cui si fosse data risposta affermativa alle prime due questioni.

Sulle spese

- 38 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

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, e in particolare l'articolo 7, paragrafi 2 e 3, della medesima, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che consente al creditore di rinunciare a richiedere gli interessi di mora e il risarcimento per i costi di recupero quale corrispettivo del pagamento immediato del capitale di crediti esigibili, a condizione che una simile rinuncia sia effettuata liberamente, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Firme

* Lingua processuale: lo spagnolo.