Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

18 novembre 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali – Direttiva 2000/35/CE – Nozione di "transazione commerciale" – Nozioni di "consegna di merci" e di "prestazione di servizi" – Articolo 1 e articolo 2, punto 1, primo comma – Appalto pubblico di lavori»

Nella causa C-299/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale ordinario di Torino (Italia), con ordinanza del 9 marzo 2019, pervenuta in cancelleria l'11 aprile 2019, nel procedimento

Techbau SpA

contro

Azienda Sanitaria Locale AL

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da N. Piçarra (relatore), presidente di sezione, S. Rodin e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per l'Azienda Sanitaria Locale AL, da C. Castellotti, avvocato;

– per la Commissione europea, da R. Tricot, G. Gattinara e K. Mifsud-Bonnici, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'italiano.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 1, della 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Techbau SpA e l'Azienda Sanitaria Locale AL (ente pubblico incaricato del servizio di sanità pubblica di Alessandria, Italia) (in prosieguo: l'«ASL») in relazione al pagamento di interessi di mora sull'importo dovuto per l'esecuzione di un appalto avente ad oggetto la realizzazione di un blocco operatorio per un ospedale.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2000/35

3 La direttiva 2000/35 è stata abrogata e sostituita dalla 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), con effetto dal 16 marzo 2013.

4 I considerando 7, 9, 10, 13, 16, 19, 20 e 22 della direttiva 2000/35 enunciavano quanto segue:

«(7) 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 lavoro.

(...)

(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, ciò contrasta con l'articolo 14 [CE, divenuto articolo 26 TFUE], 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.

(...)

(13) La presente direttiva dovrebbe essere limitata ai pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per una transazione commerciale e non disciplina i contratti con consumatori, gli interessi relativi ad altri pagamenti, ad esempio pagamenti a norma di legge per assegni o titoli di credito o pagamenti effettuati a titolo risarcimento danni ivi compresi i pagamenti effettuati da un assicuratore.

(...)

(16) I ritardi di pagamento costituiscono una violazione contrattuale resa finanziariamente attraente per i debitori nella maggior parte degli Stati membri per i bassi livelli dei tassi degli interessi di mora e/o dalla lentezza delle procedure di recupero. Occorre modificare decisamente questa situazione anche con un risarcimento dei creditori, per invertire tale tendenza e per far sì che un ritardo di pagamento abbia conseguenze dissuasive.

(...)

(19) La presente direttiva dovrebbe proibire l'abuso della libertà contrattuale in danno del creditore. (...)

(20) Le conseguenze del pagamento tardivo possono risultare dissuasive soltanto se accompagnate da procedure di recupero rapide ed efficaci per il creditore. Conformemente al principio di non discriminazione di cui all'articolo 12 del trattato, tali procedure dovrebbero essere a disposizione di tutti i creditori stabiliti nell['Unione europea].

(...)

(22) 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».

5 L'articolo 1 di tale direttiva così prevedeva:

«La presente direttiva si applica ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale».

6 A norma dell'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni»:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) "transazioni commerciali": contratti tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro pagamento di un prezzo;

"pubblica amministrazione": qualsiasi amministrazione o ente, quali definiti dalle direttive sugli appalti pubblici (...);

"impresa": ogni soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione, anche se svolta da una sola persona;

(...)».

7 L'articolo 6 della direttiva 2000/35, intitolato «Recepimento», così disponeva, ai suoi paragrafi 1 e 3:

«1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva anteriormente all'8 agosto 2002. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

(...)

3. Nell'attuare la presente direttiva gli Stati membri possono escludere:

a) i debiti oggetto di procedure concorsuali aperte a carico del debitore;

b) contratti conclusi prima dell'8 agosto 2002; e

c) richieste di interessi inferiori a 5 EUR».

Direttiva 2004/18/CE

8 La direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114), che ha abrogato e sostituito, con effetto dal 31 gennaio 2006, la direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU 1992, L 209, pag. 1), ad eccezione dell'articolo 41 di quest'ultima, nonché le direttive 93/36/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU 1993, L 199, pag. 1), e 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (GU 1993, L 199, pag. 54), è stata a sua volta abrogata e sostituita, con effetto dal 18 aprile 2016, dalla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65).

9 L'articolo 1 della direttiva 2004/18, intitolato «Definizioni», ai suoi paragrafi 2, 8 e 9 prevedeva quanto segue:

«2. a) Gli "appalti pubblici" sono contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi ai sensi della presente direttiva.;

b) Gli "appalti pubblici di lavori" sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I o di un'opera, oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice. Per "opera" si intende il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile che di per sé esplichi una funzione economica o tecnica.;

c) Gli "appalti pubblici di forniture" sono appalti pubblici diversi da quelli di cui alla lettera b) aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti.

(...);

d) Gli "appalti pubblici di servizi" sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture aventi per oggetto la prestazione dei servizi di cui all'allegato II.

(...)

8. (...)

Il termine "operatore economico" comprende l'imprenditore, il fornitore e il prestatore di servizi. È utilizzato unicamente per semplificare il testo.

(...)

9. Si considerano “amministrazioni aggiudicatrici”: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.

Per “organismo di diritto pubblico” s’intende qualsiasi organismo:

a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale,

b) dotato di personalità giuridica, e

c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

(...)».

10 L’elenco delle attività di cui all’articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18, contenuto nell’allegato I di quest’ultima, menzionava, in particolare, la costruzione completa o parziale di edifici; genio civile.

Direttiva 2011/7

11 L’articolo 12 della direttiva 2011/7, al suo paragrafo 1, richiedeva che gli Stati membri procedessero al suo recepimento entro il 16 marzo 2013 e, al suo paragrafo 4, concedeva a questi ultimi la facoltà di escludere, al momento del recepimento, i contratti conclusi prima di tale data.

12 Ai sensi dell’articolo 13, primo comma, di tale direttiva:

«La direttiva [2000/35] è abrogata con effetto dal 16 marzo 2013, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini di recepimento nel diritto interno e di applicazione. Essa continua tuttavia ad applicarsi ai contratti conclusi prima di tale data ai quali in virtù dell’articolo 12, paragrafo 4, non si applica la presente direttiva».

Diritto italiano

Decreto legislativo n. 231

13 Il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 – Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (GURI n. 249, del 23 ottobre 2002; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 231»), ha recepito la direttiva 2000/35 nell’ordinamento giuridico italiano.

14 L’articolo 1 di tale decreto legislativo prevede quanto segue:

«Le disposizioni contenute nel presente decreto si applicano ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale».

15 L'articolo 2 di detto decreto legislativo, intitolato «Definizioni», al suo comma 1 così dispone:

«Ai fini del presente decreto si intende per:

a) "transazioni commerciali", i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro il pagamento di un prezzo;

b) "pubblica amministrazione", le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici territoriali e le loro unioni, gli enti pubblici non economici, ogni altro organismo dotato di personalità giuridica, istituito per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è sottoposta al loro controllo o i cui organi d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici».

16 L'articolo 11, comma 1, di detto decreto legislativo enuncia che le disposizioni di quest'ultimo non si applicano ai contratti conclusi prima dell'8 agosto 2002.

Decreto legislativo n. 163

17 Il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (supplemento ordinario alla GURI n. 100, del 2 maggio 2006; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 163»), definisce, al suo articolo 3, comma 3, le nozioni di «contratti» o di «contratti pubblici» come riguardanti 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».

Decreto legislativo n. 192

18 Il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 – Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 (GURI n. 267, del 15 novembre 2012; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 192»), ha recepito la direttiva 2011/7 nell'ordinamento giuridico italiano.

19 Il decreto legislativo n. 192 ha lasciato, in sostanza, immutata la definizione della nozione di «transazione commerciale» quale figurava all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231, nella sua versione iniziale.

20 Per contro, l'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 231, nella versione risultante dal decreto legislativo n. 192 (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 231 modificato»), definisce ora la «pubblica amministrazione» come «le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 25, del decreto legislativo [n. 163], e ogni altro soggetto, allorquando svolga attività per la quale è tenuto al rispetto della disciplina di cui al decreto legislativo [n. 163]».

21 Conformemente al suo articolo 3, le disposizioni del decreto legislativo n. 192 si applicano alle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1º gennaio 2013.

Legge n. 161

22 In seguito all'avvio da parte della Commissione europea di una procedura EU PILOT (5216/13/ENTR. 1) contro la Repubblica italiana, il legislatore italiano ha adottato la legge 30 ottobre 2014, n. 161 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis (supplemento ordinario alla GURI n. 261, del 10 novembre 2014; in prosieguo: la «legge n. 161»).

23 L'articolo 24 di tale legge, al comma 1, dispone quanto segue:

«L'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo [n. 231], come sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), del decreto legislativo [n. 192], si interpreta nel senso che le transazioni commerciali ivi considerate comprendono anche i contratti previsti dall'articolo 3, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo [n. 163]».

Fatti del procedimento principale e questione pregiudiziale

24 Il 29 aprile 2010 l'ASL e la Techbau hanno stipulato un contratto di appalto pubblico per un valore di EUR 7 487 719,49, avente ad oggetto la fornitura e l'allestimento «chiavi in mano», mediante un sistema modulare prefabbricato, di un blocco operatorio per l'azienda ospedaliera Ospedale Santo Spirito di Casale Monferrato (Italia). L'appalto riguardava sei sale operatorie corredate di spazi accessori e corridoi di collegamento, nonché l'esecuzione di tutte le opere di genio civile ed impiantistiche necessarie.

25 Mentre il capitolato d'oneri allegato al contratto prevedeva un termine di pagamento di 90 giorni dal ricevimento della fattura, dall'ordinanza di rinvio risulta che l'ASL ha versato l'importo del corrispettivo fissato nel contratto con gravi ritardi, cosicché la Techbau ha adito il giudice del rinvio con un'azione volta ad ottenere la condanna dell'ASL al versamento a suo favore degli interessi di mora per un importo di EUR 197 008,65, calcolato al tasso previsto dal decreto legislativo n. 231.

26 L'ASL contesta l'esistenza di tale debito, facendo valere che, poiché l'appalto di cui trattasi nel procedimento principale costituisce un contratto di prestazione d'opera avente ad oggetto l'esecuzione di un'opera pubblica, esso non rientra nella nozione di «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231, ed esula quindi dall'ambito di applicazione di tale decreto legislativo.

27 A tale riguardo, il giudice del rinvio considera, sulla base di un esame del capitolato d'oneri allegato al contratto di cui trattasi nel procedimento principale, che quest'ultimo sia un contratto di appalto d'opera, e non un contratto di fornitura, in quanto l'interesse dell'amministrazione aggiudicatrice alla costruzione dell'opera è preminente rispetto all'arredo di quest'ultima.

28 Esso indica che, nel diritto italiano, un contratto d'appalto vertente sull'esecuzione di un'opera, nei limiti in cui deve essere distinto da un contratto avente ad oggetto la consegna di merci o la prestazione di servizi, deve essere escluso dalla nozione di «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231, come interpretato dalla giurisprudenza nazionale, e deve essere quindi sottratto all'ambito di applicazione di tale decreto legislativo. Pertanto, le conseguenze di un ritardo di pagamento in materia di appalti pubblici di lavori sono disciplinate non già dalle disposizioni del decreto legislativo n. 231, bensì da quelle, meno favorevoli per i creditori, del decreto legislativo n. 163 e della normativa adottata in attuazione di quest'ultimo.

29 Il giudice del rinvio esprime, tuttavia, dubbi riguardo a tale impostazione, in quanto essa si risolve nell'interpretare i termini «consegna di merci» e «prestazione di servizi», che figurano nella definizione della nozione di «transazione commerciale» fornita all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231, senza considerare il significato che i medesimi termini assumono nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

30 In tale contesto, il giudice del rinvio osserva che è pur vero che, conformemente all'interpretazione autentica data dalla legge n. 161 all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231 modificato, la nozione di «transazione commerciale» ivi prevista comprende ora anche gli appalti aventi per oggetto l'esecuzione di opere o lavori nonché la progettazione e l'esecuzione di lavori pubblici di costruzione e di genio civile. Tuttavia, esso considera che, in mancanza di misure transitorie previste dalla legge n. 161, da quest'ultima non risulta chiaramente che tale interpretazione autentica abbia prodotto l'effetto di includere un contratto vertente sull'esecuzione di un'opera pubblica, stipulato prima dell'entrata in vigore, il 1º gennaio 2013, del decreto legislativo n. 192, nella nozione di «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231, e, pertanto, nell'ambito di applicazione di quest'ultimo.

31 In tali circostanze, il giudice del rinvio ritiene che, al fine di pronunciarsi sulla controversia principale, occorra accertare se la nozione di «transazione commerciale» di cui all'articolo 2, punto 1, primo comma, della direttiva 2000/35, recepita nel diritto italiano dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231, comprenda un contratto come quello di cui trattasi nel procedimento principale.

32 In tale contesto il Tribunale ordinario di Torino (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale seguente:

«Dica la Corte di giustizia dell'Unione europea se l'articolo 2, punto 1 della direttiva [2000/35] osti a una normativa nazionale, come l'articolo 2 comma 1, lettera a) del decreto legislativo [n. 231], che escluda dalla nozione di "transazione commerciale" – intesa come contratti che "comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro il pagamento di un prezzo" – e quindi dal proprio campo di applicazione il contratto di appalto di opera, indifferentemente pubblico o privato, e specificamente l'appalto pubblico di lavori ai sensi della direttiva [2004/18]».

Sulla questione pregiudiziale

33 Occorre comprendere la questione sollevata come diretta, in sostanza, a stabilire se l'articolo 2, punto 1, primo comma, della direttiva 2000/35 debba essere interpretato nel senso che un appalto pubblico di lavori costituisce una transazione commerciale, ai sensi di tale disposizione, e rientra quindi nell'ambito di applicazione ratione materiae di detta direttiva.

34 A tale riguardo, occorre rilevare in via preliminare che la Repubblica italiana si è avvalsa della facoltà, concessa agli Stati membri dall'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2011/7, di escludere, in sede di recepimento di quest'ultima, i contratti conclusi prima del 16 marzo 2013. Infatti, come risulta dal punto 21 della presente sentenza, conformemente al suo articolo 3, il decreto legislativo n. 192, che ha recepito detta direttiva nell'ordinamento giuridico italiano, è stato dichiarato applicabile alle transazioni concluse a decorrere dal 1º gennaio 2013.

35 Nel caso di specie, dal momento che il contratto di cui trattasi nel procedimento principale è stato stipulato il 29 aprile 2010, esso rientra nell'ambito di applicazione ratione temporis della direttiva 2000/35, poiché quest'ultima, in forza dell'articolo 13 della direttiva 2011/7, resta applicabile ai contratti conclusi prima del 16 marzo 2013, fatta salva l'ipotesi di cui all'articolo 6, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2000/35.

36 Peraltro, occorre precisare che i fatti di cui al procedimento principale vertono sull'adempimento tardivo da parte dell'ASL dell'obbligo di pagamento previsto nel contratto d'appalto d'opera concluso con la Techbau e che aveva ad oggetto l'esecuzione di un'opera pubblica. Dall'ordinanza di rinvio risulta che tale contratto a titolo oneroso, per la cui conclusione l'ASL ha agito in qualità di amministrazione aggiudicatrice e la Techbau in qualità di aggiudicataria e, quindi, di operatore economico, rientra nella nozione di «appalti pubblici» e, più in particolare, in quella di «appalti pubblici di lavori», di cui alla direttiva 2004/18. L'articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e b), di quest'ultima definisce tali nozioni come, rispettivamente, i «contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi ai sensi [di tale] direttiva» e gli «appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I o di un'opera, oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice».

37 Per quanto riguarda la nozione di «transazione commerciale», ai sensi della direttiva 2000/35, l'articolo 2, punto 1, primo comma, di quest'ultima la definisce come «contratti tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro pagamento di un prezzo», senza menzionare espressamente gli appalti pubblici di lavori e, più in generale, l'esecuzione di opere o di lavori e senza definire le nozioni di «consegna di merci» o di «prestazione di servizi» ivi menzionate [v., per analogia, relativamente all'interpretazione dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7, sentenza del 9 luglio 2020, RL (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento), C-199/19, EU:C:2020:548, punto 27].

38 Dal momento che l'articolo 2, punto 1, primo comma, della direttiva 2000/35 non contiene, inoltre, alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata, tale disposizione deve di norma essere oggetto, in tutta l'Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme. Una simile interpretazione deve essere ricercata tenendo conto, allo stesso tempo, del tenore letterale della citata disposizione, del contesto in cui essa si inserisce e delle finalità da essa perseguite [v., per analogia, sentenza del 9 luglio 2020, RL (Direttiva contro i ritardi di pagamento), C-199/19, EU:C:2020:548, punto 27], nonché, se del caso, della sua genesi (v., in tal senso, sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 47).

39 Per quanto riguarda, in primo luogo, il tenore letterale dell'articolo 2, punto 1, primo comma, della direttiva 2000/35, tale disposizione enuncia due condizioni affinché un'operazione sia sussumibile nella nozione di «transazione commerciale» ivi prevista. Essa deve, in primo luogo, essere effettuata tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni e, in secondo luogo, comportare la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro pagamento di un prezzo [v., per analogia, sentenza del 9 luglio 2020, RL (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento), C-199/19, EU:C:2020:548, punto 24].

40 Per quanto riguarda la prima condizione, la cui interpretazione non pone dubbi al giudice del rinvio, è sufficiente ricordare che la nozione di «pubblica amministrazione» è definita all'articolo 2, punto 1, secondo comma, della direttiva 2000/35 come riferita a «qualsiasi amministrazione o ente, quali definiti dalle direttive sugli appalti pubblici», mentre quella di «impresa» è definita all'articolo 2, punto 1, terzo comma, di tale direttiva come relativa a «ogni soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione, anche se svolta da una sola persona».

41 Per quanto riguarda la seconda condizione di cui al punto 39 della presente sentenza, secondo cui la transazione di cui trattasi deve «comportare la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro pagamento di un prezzo», occorre rilevare che la direttiva 2000/35, conformemente al suo articolo 1, letto alla luce dei suoi considerando 13 e 22, è applicabile ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in transazioni commerciali, comprese quelle tra imprese e pubbliche amministrazioni, ad

esclusione dei contratti con consumatori e di altri tipi di pagamenti, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva. Orbene, poiché le transazioni riguardanti gli appalti pubblici di lavori non rientrano nel novero delle materie comprese in quest'ultima disposizione, esse non possono essere escluse dall'ambito di applicazione ratione materiae di detta direttiva.

42 In tale contesto, la Corte ha già precisato che l'articolo 1 della direttiva 2000/35, letto in combinato disposto con l'articolo 2, punto 1, primo comma, della stessa, definisce l'ambito di applicazione di tale direttiva in termini assai ampi (v., in tal senso, sentenza del 28 novembre 2019, KROL, C-722/18, EU:C:2019:1028, punti 31 e 32).

43 In tali circostanze, un appalto pubblico di lavori, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18, non può essere escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2000/35, così come determinato dall'articolo 2, punto 1, primo comma, della stessa.

44 Inoltre, l'impiego, in quest'ultima disposizione, dei termini «che comportano», al fine di descrivere il nesso che deve sussistere tra, da un lato, le «transazioni» e, dall'altro, la «consegna di merci» o la «prestazione di servizi», mette in evidenza che una transazione che non ha per oggetto la consegna di merci o la prestazione di servizi può nondimeno rientrare nella nozione di «transazione commerciale», ai sensi di tale disposizione, qualora una transazione del genere dia effettivamente luogo a una consegna o a una prestazione siffatte.

45 In particolare, se un appalto pubblico di lavori ha per oggetto l'esecuzione di un'opera o di lavori, ciò non toglie che gli impegni assunti dall'operatore economico nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito di tale contratto possano concretizzarsi, come nel caso di specie, in una prestazione di servizi, quale l'elaborazione di un progetto definito dal bando di gara o l'espletamento di formalità amministrative, oppure mediante una consegna di merci, come la consegna di materiali, al fine dell'esecuzione dell'opera di cui trattasi.

46 Pertanto, lo stesso tenore letterale dell'articolo 2, punto 1, primo comma, della direttiva 2000/35 depone a favore di un'interpretazione di tale disposizione nel senso che un appalto pubblico di lavori può rientrare nella nozione di «transazione commerciale», ai sensi di detta disposizione.

47 In secondo luogo, il contesto in cui tale disposizione si inserisce avvalora una siffatta interpretazione. Occorre rilevare al riguardo che la nozione di «pubblica amministrazione» in essa contenuta è definita all'articolo 2, punto 1, secondo comma, della direttiva 2000/35 come riferita a «qualsiasi amministrazione o ente, quali definiti dalle direttive sugli appalti pubblici».

48 Orbene, il rinvio espresso alla nozione corrispondente di «amministrazioni aggiudicatrici», che figura in particolare all'articolo 1, paragrafo 9, della direttiva 2004/18, sarebbe privato di effetto utile se gli appalti pubblici di lavori conclusi da siffatte amministrazioni, soggetti alle norme e alle procedure previste da tali direttive, non rientrassero nella nozione di «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, primo comma, della direttiva 2000/35, e, di conseguenza, esulassero dall'ambito di applicazione ratione materiae di tale direttiva.

49 Inoltre, sebbene la direttiva 2004/18 operi una distinzione, in funzione dell'oggetto dell'appalto, tra appalti pubblici di lavori, appalti di forniture e appalti di servizi, non risulta tuttavia che la direttiva 2000/35, in mancanza di qualsiasi indicazione in tal senso, sia fondata su una siffatta distinzione, con l'effetto di escludere gli appalti pubblici di lavori dalle nozioni di «consegna di merci» e di «prestazione di servizi», di cui all'articolo 2, punto 1, primo comma, di tale direttiva.

50 Peraltro, poiché la direttiva 2000/35, adottata sul fondamento dell'articolo 95 CE (divenuto articolo 114 TFUE), si inserisce nell'ambito del ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri il cui scopo è l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, si può tener conto, ai fini della sua interpretazione, delle nozioni di «merci» e di «servizi», ai sensi delle disposizioni del Trattato FUE che

sanciscono la libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché della giurisprudenza della Corte che interpreta tali libertà fondamentali [v., per analogia, sentenza del 9 luglio 2020, RL (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento), C-199/19, EU:C:2020:548, punto 30].

51 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che per «merci» si devono intendere, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, TFUE, i prodotti valutabili in denaro che, in quanto tali, possono costituire oggetto di operazioni commerciali (sentenza del 23 gennaio 2018, Buhagiar e a., C-267/16, EU:C:2018:26, punto 67). Quanto alla nozione di «servizi», l'articolo 57 TFUE, al suo primo comma, la definisce come riferita alle prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, e, al suo secondo comma, elenca, a titolo di esempio, talune attività che rientrano in detta nozione, tra le quali figurano le attività di carattere commerciale.

52 Alla luce delle definizioni del Trattato FUE in materia di libertà fondamentali, menzionate al punto precedente, e della relativa giurisprudenza, è quindi indubbio che un contratto d'appalto avente ad oggetto l'esecuzione di un'opera o di lavori, in generale, e un appalto pubblico di lavori, in particolare, implica la consegna di «merci» o la prestazione di «servizi», ai sensi degli articoli 28 e 57 TFUE. In tale prospettiva, un appalto pubblico di lavori può comportare la consegna di merci o la prestazione di servizi, ai sensi dell'articolo 2, punto 1, primo comma, della direttiva 2000/35.

53 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la finalità della direttiva 2000/35 occorre ricordare che quest'ultima, come enunciato dai suoi considerando 9, 10 e 20, mira ad armonizzare le conseguenze del pagamento tardivo per conferire loro un effetto dissuasivo, in modo che le transazioni commerciali in tutto il mercato interno non risultino ostacolate (v., in tal senso, sentenza del 28 novembre 2019, KROL, C-722/18, EU:C:2019:1028, punto 35).

54 Orbene, l'esclusione di una parte non trascurabile delle transazioni commerciali, vale a dire quelle relative agli appalti pubblici di lavori, dal beneficio dei meccanismi di lotta contro i ritardi di pagamento previsti dalla direttiva 2000/35, da un lato, contrasterebbe con l'obiettivo di tale direttiva, enunciato al suo considerando 22, secondo cui la stessa deve disciplinare tutte le transazioni commerciali, a prescindere dal fatto che esse siano effettuate tra imprese pubbliche o private o tra imprese e autorità pubbliche. Dall'altro lato, una siffatta esclusione avrebbe necessariamente la conseguenza di ridurre l'effetto utile dei suddetti meccanismi, anche rispetto alle transazioni che possono coinvolgere operatori provenienti da diversi Stati membri.

55 Ciò vale a maggior ragione in quanto, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, nel settore degli appalti pubblici di lavori, i ritardi di pagamento possono porre problemi molto più rilevanti che in altri settori, a motivo dell'onerosità economica e dei rischi che tali appalti comportano per gli operatori economici.

56 Per quanto riguarda, in quarto luogo, la genesi della direttiva 2000/35, si deve rilevare che, nella relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, del 25 marzo 1998 (GU 1998, C 168, pag. 13), all'origine di tale direttiva, la Commissione ha messo in evidenza, da un lato, lo squilibrio contrattuale che esiste tra un gran numero di imprese e alcune pubbliche amministrazioni, specialmente in determinati settori, come l'edilizia, in conseguenza del quale le condizioni di pagamento possono essere imposte a tali imprese senza che esse abbiano effettivamente la possibilità di negoziarle e, dall'altro, la necessità di disciplinare le conseguenze dei ritardi di pagamento nel settore dell'edilizia pubblica.

57 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 2, punto 1, primo comma, della direttiva 2000/35 deve essere interpretato nel senso che un appalto pubblico di lavori costituisce una transazione commerciale che comporta la consegna di merci o la prestazione di servizi, ai sensi di tale disposizione, e rientra quindi nell'ambito di applicazione ratione materiae di tale direttiva.

Sulle spese

58 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 (Nona Sezione) dichiara:

L'articolo 2, punto 1, primo comma, della 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, deve essere interpretato nel senso che un appalto pubblico di lavori costituisce una transazione commerciale che comporta la consegna di merci o la prestazione di servizi, ai sensi di tale disposizione, e rientra quindi nell'ambito di applicazione ratione materiae di tale direttiva.

Piçarra Rodin Jürimäe

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 novembre 2020.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente della Nona Sezione
N. Piçarra