

Perché questo progetto

(di Riccardo Viriglio)

1. Il progetto di ricerca *La lotta contro i ritardi nei pagamenti* – ideato da Alberto Musy e da Riccardo Viriglio – è stato realizzato in questi mesi con l'intento di offrire alla discussione pubblica una risposta *con norme* al problema molto sentito nell'Unione europea e sintetizzato nel titolo della ricerca, con la convinzione però che le norme stesse – come si dirà meglio (§ 4) - sono necessarie ma non ancora sufficienti a formare «una cultura di pagamento rapido».

2. La direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE ha modificato in alcune parti e confermato in altre la disciplina posta con la direttiva 29 giugno 2000, n. 2000/35/CE per la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. In particolare, la nuova direttiva (n. 2011/7/UE) è un atto normativo di cd. rifusione (“*refonte*”) che dunque si sostituisce alla precedente direttiva (n. 2000/35/CE) la quale è abrogata (cfr. § 1, nonché art. 13, co. 1°, direttiva n. 2011/7/UE).

La precedente direttiva (n. 2000/35/CE) fu recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231.

Oggi il Governo è delegato ad adottare entro il 15 novembre 2012 «un decreto legislativo recante **modifiche** al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per **l'integrale recepimento** della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011» (art. 10, co. 1°, l. 11 novembre 2011, n. 180).

In conformità all'indicata scelta europea di tecnica legislativa si è preferito procedere alla redazione della bozza nel senso di un'integrale sostituzione del nuovo decreto legislativo al precedente decreto legislativo n. 231 del 2002 con abrogazione di quest'ultimo¹, anziché a modificazioni puntuali del precedente decreto legislativo n. 231 del 2002 con sua permanenza in vigore.

Tale scelta rispetta la clausola di delegazione al Governo («un decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231) e per l'effetto l'art. 76, Cost., ove la “modifica” si può

¹ Salve alcune poche disposizioni dello stesso d.lgs. n. 231 del 2002 che avevano modificato altre disposizioni contenute in diversi atti normativi.

estendere sino alla “abrogazione” dell’atto normativo e della corrispondente fonte, fermo restando che – secondo la stessa clausola di delegazione al Governo – occorre realizzare «l’integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE», recepimento che – proprio perché “integrale” e per dare senso a tale aggettivo, altrimenti ridondante – vale non solo come recepimento del contenuto della direttiva ma anche come concordanza della sottostante tecnica legislativa fra atto da recepire e atto di recepimento.

Si tratta comunque di tecnica che appare preferibile per ragioni di chiarezza e semplicità (tutta la disciplina d’interesse è concentrata in unico, nuovo atto normativo che è così immediatamente “leggibile” e interpretabile), ragioni che il Governo ben può affermare nell’esercizio dell’ineliminabile discrezionalità riconosciuta in Costituzione per l’attuazione delle delegazioni legislative.

3. Nella redazione della bozza si è voluto sfruttare – ove possibile – la clausola generale della direttiva secondo cui «gli Stati membri **possono** mantenere in vigore o adottare **disposizioni più favorevoli al creditore** di quelle necessarie per conformarsi alla direttiva» stessa (art. 12, co. 3°, direttiva n. 2011/7/UE).

Si tratta – appunto – di una facoltà («possono») che in tutti i casi (esercizio o mancato esercizio di essa) presuppone un giudizio e una scelta di discrezionalità politica che istituzionalmente appartengono al soggetto titolato del potere normativo nel caso in esame (il Governo) e che in questa sede si è voluto unicamente prefigurare confezionando un articolato di decreto legislativo che favorisca la posizione del creditore.

4. La disciplina italiana d’attuazione – comunque impostata – non può che costituire un tassello alla soluzione del problema dei ritardi nei pagamenti, il quale interessa tutto il mercato europeo, pur presentandosi in forma più o meno grave in ciascuno Stato membro (cfr. il *Considerato* n. n. 3 della direttiva n. 2011/7/UE).

Nella stessa prospettazione degli organi europei di governo (cfr. art. 8, direttiva n. 2011/7/UE) le norme valgono a contribuire al processo di formazione di «una cultura di pagamento rapido», la quale dunque non può dirsi raggiunta con la sola posizione delle norme stesse.

Occorrono anche misure d’organizzazione delle imprese e delle pubbliche amministrazioni che però non sempre è agevole o possibile imporre *ex lege* ai soggetti interessati.

In particolare per gli enti pubblici territoriali diversi dallo Stato (in particolare, le Regioni, le Province, i Comuni), dotati di autonomia pubblica conferita dalla Costituzione (artt. 114, 117, 118, Cost.) e riconosciuta anche dall'Unione Europea (art. 5, Trattato), le norme interne d'attuazione della direttiva s'applicano senz'altro (cfr. art. 2, co. 1°, n. 2, direttiva n. 2011/7/UE), ma non possono giungere sino a negare il principio d'auto-organizzazione, sicché le norme stesse non possono che essere intese come il presupposto logico e giuridico, se si vuole "l'occasione", per misure organizzative che dovranno essere predisposte e attuate da ogni ente territoriale non statale in ragione della vigente legislazione d'interesse (sia essa statale oppure regionale) e secondo l'autonomia costituzionale allo stesso riconosciuta.

Analoghe considerazioni (impossibilità d'imporre misure organizzative con legge statale, rinvio alla legislazione di altro livello di governo, cioè le Regioni, e alle scelte di ciascun soggetto interessato) valgono per gli enti che costituiscono il «Servizio sanitario nazionale inteso quale complesso delle funzioni e delle attività assistenziali dei Servizi sanitari regionali» (art. 1, co. 1°, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502).

Per essi la direttiva europea dedica speciale attenzione, vista la «situazione particolarmente preoccupante dei servizi sanitari in gran parte degli Stati membri per quanto riguarda i ritardi nei pagamenti» e tenuto conto al contempo che «i sistemi di assistenza sanitaria, come parte fondamentale dell'infrastruttura sociale europea, sono spesso costretti a conciliare le esigenze individuali con le disponibilità finanziarie, in considerazione dell'invecchiamento della popolazione europea, dell'aumento delle aspettative e dei progressi della medicina» (cfr. il *Considerato* n. n. 3 della direttiva n. 2011/7/UE).

A causa dei vincoli costituzionali posti per la materia «tutela della salute» attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni (art. 117, co. 3°, Cost.), occorre riconoscere che la disciplina posta dal decreto legislativo d'attuazione per la lotta contro i ritardi nei pagamenti dovrà avere un "seguito" per la parte organizzativa anche nelle legislazioni delle Regioni italiane e comunque nell'attività svolta da ciascun ente del Servizio sanitario.

5. I testi del precedente d.lgs. n. 231 del 2002 e della bozza di nuovo decreto legislativo sono riportati in unica tabella mantenendo – ove possibile – la simmetria di contenuti, al fine di aiutare il lettore consentendogli una migliore comprensione di ciò che è diverso e di ciò che resta immutato nella nuova disciplina rispetto alla precedente.

6. L'Allegato n. 1 contiene il testo della direttiva n. 2011/7/UE, il quale però è proposto in modo ragionato poiché in calce ad ogni articolo sono riportati con evidenziazione grafica i cd. *Considerato* d'interesse tolti dalla premessa (ove sono invece mantenuti i *Considerato* contenenti obiettivi e valutazioni d'ordine generale).

Infatti, la motivazione degli atti normativi tradizionalmente non è praticata nell'ordinamento italiano, salvo alcuni recenti tentativi (cfr. ad es. art. 39, Statuto Regione Toscana; l. Regione Toscana 22 ottobre 2008, n. 55, art. 9), mentre è tipica dell'ordinamento europeo e serve a orientare le forme e i contenuti dell'adeguamento a quest'ultimo degli ordinamenti degli Stati membri.

L'Allegato n. 2 contiene il testo della clausola di delegazione al Governo (art. 10, co. 1°, l. n. 180 del 2011).