

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

13 gennaio 2022 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2011/7/UE – Lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali – Ambito di applicazione – Nozione di “transazioni commerciali” – Pubblica amministrazione che agisce quale creditrice di un’impresa – Esclusione – Concessione a un’impresa, da parte di una pubblica amministrazione, di un bene immobile in usufrutto perpetuo a fronte del pagamento di un canone annuale»

Nella causa C-327/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Sąd Okręgowy w Opolu (Tribunale regionale di Opole, Polonia), con decisione del 10 marzo 2020, pervenuta in cancelleria il 22 luglio 2020, nel procedimento

**Skarb Państwa – Starosta Nyski**

contro

**New Media Development & Hotel Services sp. z o.o.,**

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente della Terza Sezione, facente funzione di presidente della Nona Sezione, S. Rodin e N. Piçarra (relatore), giudici,

avvocato generale: J. Richard de la Tour

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da M. Brauhoff e G. Gattinara, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 6, paragrafo 3, lettera b), 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), nonché dell’articolo 2, punto 1, e dell’articolo 12, paragrafo 4, 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).

- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra lo Skarb Państwa – Starosta Nyski (Tesoreria dello Stato – Presidente del distretto di Nysa, Polonia) (in prosieguo: la «Tesoreria dello Stato») e la New Media Development & Hotel Services sp. z o.o. (in prosieguo: la «New Media»), relativa agli interessi da applicare per ritardo nel pagamento di un canone annuale dovuto alla prima quale corrispettivo dell'usufrutto perpetuo su un terreno concesso alla seconda.

## **Contesto normativo**

### ***Diritto dell'Unione***

#### *Direttiva 2011/7*

- 3 I considerando 3, 8, 9, 14 e 23 della direttiva 2011/7 enunciano quanto segue:

«(3) Nelle transazioni commerciali tra operatori economici o tra operatori economici e amministrazioni pubbliche molti pagamenti sono effettuati più tardi rispetto a quanto concordato nel contratto o stabilito nelle condizioni generali che regolano gli scambi. Sebbene le merci siano fornite e i servizi prestati, molte delle relative fatture sono pagate ben oltre il termine stabilito. Tali ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese. Essi compromettono anche la loro competitività e redditività quando il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti. Il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile.

(...)

(8) L'ambito di applicazione della presente direttiva dovrebbe essere limitato ai pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per una transazione commerciale. La presente direttiva non dovrebbe disciplinare le transazioni con i 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. (...)

(9) La presente direttiva dovrebbe disciplinare tutte le transazioni commerciali a prescindere dal fatto che siano effettuate tra imprese pubbliche o private ovvero tra imprese e amministrazioni pubbliche, dato che alle amministrazioni pubbliche fa capo un volume considerevole di pagamenti alle imprese. (...)

(...)

(14) Per motivi di coerenza della legislazione dell'Unione, ai fini della presente direttiva si dovrebbe applicare la definizione di «amministrazioni aggiudicatrici» di cui alla direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali [(GU 2004, L 134, pag. 1)], e alla 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)].

(...)

(23) Di regola, le pubbliche amministrazioni godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese. Molte pubbliche amministrazioni possono inoltre ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto alle imprese. Allo stesso tempo, per raggiungere i loro obiettivi, le pubbliche amministrazioni dipendono meno delle imprese dall'instaurazione di relazioni commerciali stabili. Lunghi periodi di pagamento e ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni per merci e servizi determinano costi ingiustificati per le imprese. Di conseguenza per le transazioni commerciali relative alla fornitura di merci o servizi da parte di imprese alle pubbliche amministrazioni è opportuno introdurre

norme specifiche che prevedano, in particolare, periodi di pagamento di norma non superiori a trenta giorni di calendario, se non diversamente concordato espressamente nel contratto e purché ciò sia obiettivamente giustificato alla luce della particolare natura o delle caratteristiche del contratto, e in ogni caso non superiori a sessanta giorni di calendario».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto e ambito d'applicazione», prevede quanto segue:

«1. Lo scopo della presente direttiva è di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle [piccole e medie imprese (PMI)].

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

(...)».

5 L'articolo 2 della citata direttiva, intitolato «Definizioni», è così formulato:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

1) “transazioni commerciali”: transazioni tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni che comportano la fornitura di merci o la prestazione di servizi dietro pagamento di un corrispettivo;

2) “pubblica amministrazione”: qualsiasi amministrazione aggiudicatrice quale definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva [2004/17] e all'articolo 1, paragrafo 9, della direttiva [2004/18], indipendentemente dall'oggetto o dal valore dell'appalto;

3) “impresa”: ogni soggetto organizzato, diverso dalle pubbliche amministrazioni, che agisce nell'ambito di un'attività economica o professionale indipendente, anche quando tale attività è svolta da una sola persona;

(...)

6) “interessi legali di mora”: interessi semplici di mora ad un tasso che è pari al tasso di riferimento maggiorato di almeno otto punti percentuali;

(...)».

6 L'articolo 3 della direttiva 2011/7, relativo alle transazioni commerciali tra imprese, prevede al paragrafo 1 che gli Stati membri assicurano che, nell'ambito di tali transazioni, il creditore abbia diritto agli interessi di mora senza che sia necessario un sollecito, qualora siano soddisfatte le condizioni ivi stabilite.

7 L'articolo 4 di tale direttiva, intitolato «Transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni», al suo paragrafo 1 prevede quanto segue:

«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.

(...)».

8 Ai sensi del suo articolo 13, primo comma, detta direttiva ha abrogato la direttiva 2000/35 con effetto dal 16 marzo 2013.

### *Direttiva 2004/17*

- 9 L'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/17 definiva le «amministrazioni aggiudicatrici» come «lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico».
- 10 Tale definizione corrisponde, in sostanza, a quella contenuta nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243), con effetto dal 18 aprile 2016.

### *Direttiva 2004/18*

- 11 L'articolo 1, paragrafo 9, della direttiva 2004/18 definiva le «amministrazioni aggiudicatrici» negli stessi termini dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/17.
- 12 La direttiva 2004/18 è stata abrogata e sostituita 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), con effetto dal 18 aprile 2016. L'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, e l'articolo 10, lettera a), della direttiva 2014/24 corrispondono, rispettivamente, all'articolo 1, paragrafo 9, e all'articolo 16, lettera a), della direttiva 2004/18.

### ***Diritto polacco***

#### *Legge dell'8 marzo 2013*

- 13 L'ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (legge sulla lotta contro i ritardi eccessivi nelle transazioni commerciali, testo consolidato), dell'8 marzo 2013 (Dz. U. del 2019, posizione 118; in prosieguo: la «legge dell'8 marzo 2013»), ha trasposto la direttiva 2011/7 nel diritto polacco ed è entrata in vigore il 28 aprile 2013.
- 14 L'articolo 2 della legge dell'8 marzo 2013 prevede quanto segue:
- «Le disposizioni di [questa] legge si applicano alle transazioni commerciali di cui sono parti esclusive:
- 1) gli imprenditori ai sensi dell'ustawa (...) – Prawo przedsiębiorców [(legge sul diritto degli imprenditori), del 6 marzo 2018];
  - (...)
  - 3) i soggetti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, dell'ustawa (...) – Prawo zamówień publicznych [(legge sugli appalti pubblici), del 29 gennaio 2004] (...)».
- 15 L'articolo 4, punti 1, 2 e 3, della legge dell'8 marzo 2013 contiene le seguenti definizioni:
- «Ai fini della presente legge, si intende per:
- 1) transazione commerciale: un contratto avente ad oggetto una fornitura di merci oppure una prestazione di servizi a fronte di un corrispettivo, se le parti di cui all'articolo 2 concludono tale contratto nell'ambito dell'attività che esercitano;
  - (...)
  - 2) autorità pubblica: i soggetti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punti da 1 a 3a, della legge del 29 gennaio 2004 sugli appalti pubblici;
  - 3) interessi legali di mora nell'ambito delle transazioni commerciali:

- a) nel caso di transazioni commerciali in cui il debitore è un soggetto pubblico del settore medico: interessi di importo pari al tasso di riferimento della Banca nazionale di Polonia, maggiorato di otto punti percentuali;
- b) nel caso di transazioni commerciali in cui il debitore non è un soggetto pubblico del settore medico: interessi di importo pari al tasso di riferimento della Banca nazionale di Polonia, maggiorato di dieci punti percentuali (...).

16 L'articolo 7, paragrafo 1, della legge dell'8 marzo 2013 prevede quanto segue:

«Con esclusione delle transazioni in cui il debitore è un'autorità pubblica, i creditori che sono parti di transazioni commerciali hanno diritto, senza che sia necessaria la messa in mora, agli interessi legali di mora – salvo che le parti abbiano concordato un tasso d'interesse più elevato – per il periodo compreso tra la data in cui il pagamento è dovuto e quella in cui è effettuato, se sono soddisfatte le seguenti condizioni cumulative:

- 1) il creditore ha adempiuto alle sue obbligazioni;
- 2) egli non ha ricevuto il pagamento entro il termine indicato nel contratto».

#### *Legge sulla gestione dei beni immobili*

17 L'articolo 71 dell'ustawa o gospodarce nieruchomościami (legge sulla gestione dei beni immobili), del 21 agosto 1997 (Dz. U. del 2018, posizione 2204), prevede quanto segue ai suoi paragrafi 1 e 4:

«1. La concessione di un terreno in usufrutto perpetuo è soggetta a un canone iniziale e a canoni annuali.

(...)

4. I canoni annuali sono corrisposti anticipatamente, al più tardi il 31 marzo di ogni anno, per tutta la durata dell'usufrutto perpetuo. (...).

#### *Codice civile*

18 L'articolo 232, paragrafi 1 e 2, del Kodeks cywilny (codice civile), del 23 aprile 1964 (Dz. U. del 1964, n. 16, posizione 93), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «codice civile»), prevede quanto segue:

«I terreni che costituiscono proprietà dello Stato e sono situati entro i confini amministrativi delle città, i terreni statali situati al di fuori di tali confini, ma incorporati nel piano regolatore dell'area urbana e destinati alla realizzazione dei suoi obiettivi economici e i terreni di proprietà di enti territoriali o di loro associazioni possono essere concessi in usufrutto perpetuo a persone fisiche e a persone giuridiche.

Nei casi previsti da disposizioni specifiche, l'usufrutto perpetuo può riguardare anche altri terreni dello Stato, degli enti territoriali o di loro associazioni».

19 Ai sensi dell'articolo 238 di tale codice, «[i]l titolare di un usufrutto perpetuo versa un canone annuo per la durata del suo diritto».

20 Ai sensi dell'articolo 481, paragrafo 1, di detto codice, se il debitore ritarda nell'adempire a una prestazione pecuniaria, il creditore può pretendere gli interessi di mora, anche se non ha subito alcun danno e il ritardo è dovuto a circostanze non imputabili al debitore.

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

21 Nell'ambito di un contratto stipulato il 15 maggio 2014, la New Media ha acquistato l'usufrutto perpetuo su un terreno dalla persona a cui la Tesoreria dello Stato aveva originariamente concesso tale

usufrutto. Ai sensi dell'articolo 71 della legge sulla gestione dei beni immobili, la New Media, in qualità di usufruttuario perpetuo, è tenuta a corrispondere alla Tesoreria dello Stato un canone annuale.

- 22 Non avendo percepito tale canone entro il termine del 31 marzo 2018, la Tesoreria dello Stato ha adito il Sąd Rejonowy w Nysie (Tribunale circondariale di Nysa, Polonia), chiedendo la condanna della New Media al pagamento dell'importo dovuto a titolo di capitale di 3 365,55 zloty polacchi (PLN) (circa EUR 755), oltre agli interessi legali di mora, conformemente alle disposizioni della legge dell'8 marzo 2013.
- 23 Con sentenza del 24 maggio 2019 tale organo giurisdizionale ha condannato la New Media al pagamento dell'importo capitale, maggiorato degli interessi legali di mora calcolati a partire dal 1° aprile 2018, sulla base dell'articolo 481 del codice civile anziché delle disposizioni della legge dell'8 marzo 2013, con la motivazione che l'obbligazione relativa al pagamento del canone annuale non deriva da una «transazione commerciale», ai sensi di detta legge, bensì ha come base giuridica l'articolo 71 della legge sulla gestione dei beni immobili e l'articolo 238 del codice civile. L'organo giurisdizionale citato ha, inoltre, rilevato che la Tesoreria dello Stato non è parte del contratto del 15 maggio 2014, con il quale la New Media ha acquistato l'usufrutto perpetuo del terreno in questione.
- 24 La Tesoreria dello Stato ha proposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Sąd Okręgowy w Opolu (Tribunale regionale di Opole, Polonia), che è il giudice del rinvio. Essa contesta il rigetto della sua domanda di pagamento degli interessi ai sensi della legge dell'8 marzo 2013, sostenendo che il procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione di tale legge. L'usufrutto perpetuo, benché istituito dalla legge sulla gestione dei beni immobili, farebbe sorgere, ipso iure, un rapporto contrattuale tra la Tesoreria dello Stato, proprietaria dell'immobile, e l'usufruttuario.
- 25 Secondo il giudice del rinvio, si pone, quindi, la questione se il ritardo nel pagamento del canone relativo all'usufrutto perpetuo consenta alla Tesoreria dello Stato di pretendere interessi a titolo di tale ritardo in forza della legge dell'8 marzo 2013, che dà attuazione alla direttiva 2011/7 nel diritto polacco, o in base alle norme del codice civile.
- 26 Tale giudice nutre, innanzitutto, dubbi in merito alla questione se la concessione di un terreno in usufrutto perpetuo rientri nelle nozioni di «fornitura di merci» o di «prestazione di servizi», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7, e, pertanto, se il canone annuo dovuto quale corrispettivo di detto usufrutto possa rientrare nella nozione di «transazione commerciale», ai sensi della disposizione citata.
- 27 Il giudice del rinvio si chiede, inoltre, se tale canone annuo costituisca una transazione tra un'«impresa» e una «pubblica amministrazione» e, di conseguenza, una «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7. Dal momento che la New Media ha acquistato l'usufrutto perpetuo non dalla Tesoreria dello Stato, bensì dal terzo a cui quest'ultima aveva originariamente concesso tale usufrutto, detto giudice si chiede, in particolare, se solo tale concessione iniziale, di cui era parte la Tesoreria dello Stato, rientri nella nozione di «transazione commerciale», o se si debba considerare che la New Media sia succeduta alla sua controparte contrattuale, con la conseguenza che le sarebbero, quindi, estesi gli effetti della concessione iniziale tra quest'ultima e la Tesoreria dello Stato.
- 28 Infine, per il caso in cui la situazione in questione rientrasse nella nozione di «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7, il giudice del rinvio si chiede se tale transazione commerciale ricada nell'ambito di applicazione ratione temporis di detta direttiva, come trasposta nel diritto polacco dalla legge dell'8 marzo 2013. Tale giudice precisa che il legislatore polacco, come consentitogli dalla direttiva 2011/7, ha escluso dall'ambito di applicazione della legge dell'8 marzo 2013 i contratti stipulati prima del 16 marzo 2013. Orbene, nel procedimento principale, poiché l'usufrutto perpetuo era stato inizialmente concesso il 5 dicembre 1990, solo il trasferimento di tale usufrutto alla New Media, avvenuto il 15 maggio 2014, rientra nell'ambito della direttiva 2011/7.
- 29 In tali circostanze il Sąd Okręgowy w Opolu (Tribunale regionale di Opole) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 2, punto 1, della [direttiva 2011/7] debba essere interpretato nel senso che osta ad un'interpretazione dell'articolo 2 e dell'articolo 4, punto 1, dell[a legge dell'8 marzo 2013] secondo la quale la nozione di merce non comprende i beni immobili e la nozione di fornitura di merci non comprende la concessione di un immobile in usufrutto perpetuo ai sensi degli articoli 232 e seguenti del [codice civile], o, eventualmente, nel senso che tale operazione non possa essere qualificata come una prestazione di servizi.
- 2) In caso di risposta [affermativa] alla prima questione, se l'articolo 2, punto 1, della [direttiva 2011/7] debba essere interpretato nel senso che osta ad un'interpretazione dell'articolo 71 e seguenti dell[a legge sulla gestione dei beni immobili] e dell'articolo 238 del [codice civile], secondo la quale la riscossione, da parte della Tesoreria dello Stato, del canone annuale per l'usufrutto perpetuo da soggetti che svolgono un'attività economica, i quali, tuttavia, non sono i soggetti originari in favore dei quali la Tesoreria dello Stato ha costituito un usufrutto perpetuo ma che hanno acquistato tale diritto da altri usufruttuari perpetui, non rientra nell'ambito della nozione di transazione commerciale e di pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 2, punti 1 e 2, della sopra menzionata direttiva, nonché dell'articolo 2 e dell'articolo 4, punto 1, della legge dell'8 marzo 2013 (...), o, eventualmente, che tale operazione non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva e della legge sopra menzionate.
- 3) In caso di risposta [affermativa] alla prima e alla seconda questione, se l'articolo 12, paragrafo 4, della [direttiva 2011/7], nonché l'articolo 6, paragrafo 3, lettera b), della [direttiva 2000/35] debbano essere interpretati nel senso che ostano ad un'interpretazione dell'articolo 15 della legge dell'8 marzo 2013 (...), nonché dell'articolo 12 dell'ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (legge sul termine di pagamento nelle transazioni commerciali), del 12 giugno 2013 [(Dz. U. del 2003, n. 139, posizione 1323)], la quale esclude la possibilità di applicare le disposizioni di detta direttiva e [quelle] della legge che la attua con riguardo ai contratti di vendita del diritto di usufrutto perpetuo all'attuale usufruttuario perpetuo, il quale è obbligato a pagare il canone annuale, conclusi dopo il 28 aprile 2013 e il 1° gennaio 2004, nelle ipotesi in cui l'originaria concessione, da parte della Tesoreria dello Stato ad un altro soggetto, di un terreno in usufrutto perpetuo sia avvenuta prima del 28 aprile 2013 e del 1° gennaio 2004».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### ***Sulla seconda questione***

- 30 Con la sua seconda questione – che è opportuno esaminare per prima, dal momento che riguarda la prima condizione richiesta dall'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7 per poter qualificare una transazione come «transazione commerciale», ai sensi di tale disposizione – il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se detta nozione debba essere interpretata nel senso che comprende la riscossione, da parte di una pubblica amministrazione, di un canone dovuto quale corrispettivo dell'usufrutto perpetuo su un terreno, da un'impresa di cui la pubblica amministrazione in questione è creditrice.
- 31 Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2011/7, questa si applica ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una «transazione commerciale» e che quest'ultima nozione è definita dall'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7 come «transazion[e] tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni che [comporta] la fornitura di merci o la prestazione di servizi dietro pagamento di un corrispettivo». Tale disposizione va letta alla luce dei considerando 8 e 9 della succitata direttiva, dai quali emerge che la stessa si estende a tutti i pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per transazioni commerciali, ivi comprese quelle tra imprese private, e ad esclusione delle transazioni effettuate con i consumatori e di altri pagamenti [sentenza del 9 luglio 2020, RL (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento), C-199/19, EU:C:2020:548, punto 22 e giurisprudenza ivi citata].
- 32 L'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7 enuncia, quindi, due condizioni affinché un'operazione possa essere qualificata come «transazione commerciale», ai sensi di tale disposizione e ricadere, dunque, nell'ambito di applicazione di detta direttiva, come definito all'articolo 1, paragrafo 2, di quest'ultima. Tale transazione deve, da un lato, essere effettuata tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni. D'altro lato, essa deve comportare la fornitura di merci o la prestazione di

servizi dietro pagamento di un corrispettivo [sentenza del 9 luglio 2020, RL (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento), C-199/19, EU:C:2020:548, punto 24].

- 33 Per quanto riguarda la prima di tali condizioni, sulla quale verte la presente questione pregiudiziale, la nozione di «pubblica amministrazione» è definita dall'articolo 2, punto 2, della direttiva 2011/7 come indicante «qualsiasi amministrazione aggiudicatrice quale definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della [direttiva 2004/17] e all'articolo 1, paragrafo 9, della [direttiva 2004/18], indipendentemente dall'oggetto o dal valore dell'appalto». Come risulta dal considerando 14 della direttiva 2011/7, tale definizione è stata adottata per motivi di coerenza della legislazione dell'Unione.
- 34 In conformità di dette disposizioni delle direttive 2004/17 e 2004/18, la nozione di amministrazione aggiudicatrice indica «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».
- 35 La nozione di Stato comprende tutti gli organi che esercitano il potere legislativo, esecutivo e giudiziario e deve, al pari della nozione di amministrazione aggiudicatrice, essere interpretata in modo funzionale ed ampio (v., in tal senso, sentenze del 17 settembre 1998, Commissione/Belgio, C-323/96, EU:C:1998:411, punti 27 e 28, e del 5 ottobre 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 36 La nozione di «impresa» di cui all'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7 è, dal canto suo, definita dall'articolo 2, punto 3, di tale direttiva come «ogni soggetto organizzato, diverso dalle pubbliche amministrazioni, che agisce nell'ambito di un'attività economica o professionale indipendente, anche quando tale attività è svolta da una sola persona». Secondo tale definizione, un soggetto che rientra nella nozione di «pubblica amministrazione», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, di detta direttiva non può, per ciò stesso, essere qualificato come «impresa», ai sensi dell'articolo 2, punto 3, della direttiva citata.
- 37 Tuttavia, il tenore letterale dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7 non consente, di per sé, di stabilire se una transazione in cui una pubblica amministrazione sia creditrice di un'impresa rientri nella nozione di «transazione commerciale» ai sensi di tale disposizione e, di conseguenza, nell'ambito di applicazione di detta direttiva. In tali circostanze, in conformità a una giurisprudenza costante, occorre riferirsi al contesto in cui si colloca la disposizione in questione, nonché agli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fa parte [v., in tal senso, sentenza del 18 novembre 2020, Techbau, C-299/19, EU:C:2020:937, punto 38, e del 9 luglio 2020, RL (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento), C-199/19, EU:C:2020:548, punto 27].
- 38 Per quanto riguarda il contesto dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7, l'articolo 4 di quest'ultima prevede, al paragrafo 1, che «[g]li 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 (...) condizioni [indicate alle lettere a) e b)]». Ne consegue che l'articolo 4 citato si applica solo alla situazione in cui la pubblica amministrazione è debitrice di un'impresa.
- 39 Occorre sottolineare, peraltro, che l'articolo 3 della direttiva 2011/7 si riferisce unicamente alle transazioni tra imprese. Orbene, come risulta dal punto 36 della presente sentenza, la nozione di impresa accolta da tale direttiva esclude espressamente che una pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, di quest'ultima, possa esservi ricompresa in qualità di creditrice di un'impresa.
- 40 Da una lettura combinata delle disposizioni dell'articolo 2, punti 2 e 3, dell'articolo 3, paragrafo 1, e dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2011/7 risulta quindi che qualora, come nel caso di specie, una pubblica amministrazione sia creditrice di un'impresa, tale situazione non rientra nella nozione di «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, di detta direttiva.

- 41 Per quanto riguarda le finalità perseguite dalla direttiva 2011/7, occorre rilevare che, quale misura di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, tale direttiva, come enunciato al suo articolo 1, paragrafo 1, ha lo scopo «di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle PMI». A questo riguardo, il considerando 3 di detta direttiva osserva che i ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità di tali imprese, nonché sulla loro competitività e redditività.
- 42 Al contrario, come risulta dal considerando 23 della direttiva 2011/7, di regola le pubbliche amministrazioni godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese e possono ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto a queste ultime. Inoltre, per raggiungere i loro obiettivi, le pubbliche amministrazioni dipendono meno delle imprese dall'instaurazione di relazioni commerciali stabili. Le imprese, dal canto loro, possono essere esposte a costi ingiustificati in caso di lunghi termini di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni per merci e servizi.
- 43 Tenuto conto di tali differenze tra le pubbliche amministrazioni e le imprese, in particolare le PMI, e del fatto che, come rilevato dal considerando 9 della direttiva 2011/7, alle prime fa capo un volume considerevole di pagamenti alle seconde, il legislatore dell'Unione ha ritenuto opportuno prevedere, all'articolo 4 della direttiva 2011/7, disposizioni applicabili esclusivamente alle imprese che siano creditrici di somme di denaro nei confronti delle pubbliche amministrazioni a cui hanno fornito beni o servizi, senza prendere in considerazione tali pubbliche amministrazioni nella loro qualità di creditrici delle imprese.
- 44 Pertanto, dall'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7, letto alla luce del contesto in cui si inserisce e degli obiettivi perseguiti da tale direttiva, risulta che qualora una pubblica amministrazione, ai sensi del punto 2 di detto articolo, sia creditrice di una somma di denaro nei confronti di un'impresa, i rapporti tra questi due soggetti non rientrano nella nozione di «transazione commerciale» ai sensi della disposizione in questione e, di conseguenza, sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva citata.
- 45 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che il procedimento principale trae origine dal ritardo nel pagamento alla Tesoreria dello Stato di un canone annuo dovuto, quale corrispettivo dell'usufrutto perpetuo su un terreno, dalla New Media, che è un'«impresa» ai sensi dell'articolo 2, punto 3, della direttiva 2011/7, al pari del soggetto che le ha ceduto tale usufrutto.
- 46 Tuttavia, dal momento che la Tesoreria dello Stato, che rientra nella nozione di «pubblica amministrazione» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2011/7, è creditrice di somme di denaro dovute dall'impresa New Media quale corrispettivo di detto usufrutto, non è soddisfatta la prima condizione necessaria per qualificare una transazione come «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7, come interpretato al punto 44 della presente sentenza. In tali circostanze, la Tesoreria dello Stato non ha diritto agli interessi legali di mora previsti all'articolo 4, paragrafo 1, di detta direttiva.
- 47 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che la nozione di «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 2011/7, dev'essere interpretata nel senso che essa non comprende la riscossione, da parte di una pubblica amministrazione, di un canone dovuto, quale corrispettivo dell'usufrutto perpetuo su un terreno, da un'impresa di cui tale pubblica amministrazione è creditrice.

### ***Sulle questioni prima e terza***

- 48 Tenuto conto della risposta data alla seconda questione, non occorre rispondere alle questioni prima e terza.

### **Sulle spese**

49 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:

**La nozione di «transazione commerciale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, 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, dev'essere interpretata nel senso che essa non comprende la riscossione, da parte di una pubblica amministrazione, di un canone dovuto, quale corrispettivo dell'usufrutto perpetuo su un terreno, da un'impresa di cui tale pubblica amministrazione è creditrice.**

Firme

---

\* Lingua processuale: il polacco.