

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1410

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GUGLIERI e MASIERO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 FEBBRAIO 1995

Abuso di posizione dominante nella fissazione dei termini
di pagamento nei contratti

ONOREVOLI SENATORI. - La previsione dell'obbligo di indicare la data di pagamento nei documenti relativi ai contratti di acquisto e l'ulteriore fissazione, assistita da sanzioni amministrative pecuniarie, di un termine massimo nei casi in cui i contratti riguardino determinate categorie di beni, oltre ad introdurre una norma a garanzia del venditore, di particolare importanza soprattutto nei rapporti tra venditore=piccolo-medio imprenditore ed acquirente=grande distribuzione, è suscettibile di rappresentare un non trascurabile volano finanziario a sostegno dello sviluppo della piccola e media industria.

Attualmente gli imprenditori agricoli ed i piccoli e medi imprenditori, sia industriali che artigiani, soprattutto del settore alimentare, fornitori di beni e di servizi alla grande distribuzione ed alla distribuzione organizzata, sono, nella generalità dei casi, costretti a subire un autentico «patto leonino» dove, sotto non velata minaccia di cessazione del rapporto di fornitura, vengono imposte sia abnormi dilazioni dei termini di pagamento che il mancato rispetto stesso di tali termini.

In Italia il fatturato annuo gestito dalla grande distribuzione/distribuzione organizzata ammonta, secondo attendibili stime, a circa 65.000 miliardi, valore che rimane per mesi a disposizione della parte debitrice (rappresentata da pochi grandi gruppi) che spesso reinveste tali risorse in rendite di posizione o in talvolta discutibili operazioni di ingegneria finanziaria e societaria, privandone comunque i legittimi destinatari, ovvero l'attività produttiva.

Il dilatarsi in misura esponenziale di un certo tipo di dilazione, frutto più di vera e propria coercizione che non di libera volontà contrattuale, sottrae una massa

enorme di liquidità agli imprenditori «veri», a quella piccola e media impresa cioè, che rappresenta la più importante realtà economica del nostro Paese e che, vedendosi così pesantemente ridotte le possibilità di autofinanziamento, viene quindi costretta a ricorrere, per sopravvivere e svilupparsi, ad un credito bancario oltremodo costoso e di non sempre facile accesso, quando non a forme meno istituzionali e ben più preoccupanti di altro e diverso «credito».

Tale situazione è inoltre aggravata dal fatto che le stesse grandi aziende produttrici (soprattutto quelle multinazionali, che dispongono di risorse finanziarie e di forza contrattuale ben diverse dalla piccola e media impresa) tendono a concordare con la grande distribuzione condizioni di vendita tali da inglobare sempre maggiori quote di mercato, che i piccoli e medi produttori sono costretti ad abbandonare non riuscendo a sopportare gli oneri finanziari causati dalle dilazioni dei pagamenti imposte dai grandi gruppi acquirenti.

Il problema, che si traduce in una grave distorsione delle regole della concorrenza, è già allo studio della Comunità europea, ma alcuni Stati comunitari hanno già da tempo adottato, nelle loro legislazioni, norme intese a contenere il fenomeno entro i termini di una concorrenza di mercato che sia autentica manifestazione di libertà contrattuale per entrambe le parti e non un astratto concetto privo di effettivi contenuti. Nella vicina Francia, ad esempio, una recente legge (la n. 92-1442 del 31 dicembre 1992) ha introdotto alcune modifiche al precedente decreto presidenziale n. 86-1243 del 1° dicembre 1986 in materia di libertà dei prezzi e di concorrenza, prevedendo oltre all'obbligo di indicare, in sede di fatturazione, le modalità di pagamento, anche l'obbligo di non superare determinati (ed

estremamente contenuti) termini massimi per il pagamento nel caso in cui il contratto riguardi l'acquisto di particolari beni, soprattutto agro-alimentari, obblighi la cui violazione comporta l'automatica applicazione di pesanti sanzioni pecuniarie (nel secondo caso, l'ammenda di 500.000 franchi pari a quasi 150 milioni di lire).

Nel nostro ordinamento esiste già una legge riguardante «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato» (legge 10 ottobre 1990, n. 287) che, all'articolo 3, lettera a), prevede l'ipotesi di «abuso di posizione dominante» nel caso di imposizione di «condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose»: tuttavia l'ampiezza e l'indeterminatezza di tale ipotesi, in una materia caratterizzata come nessuna altra dalla presunzione del libero accordo delle parti, rendono la norma di ardua applicazione, tenuto anche conto della condizione di indubbia inferiorità contrattuale che contrassegna la posizione del piccolo e medio fornitore rispetto al grande gruppo acquirente.

L'introduzione, similmente a quanto avviene in Francia, di ben precisi termini massimi di pagamento, quanto meno per alcuni particolari tipi di beni di più largo smercio (per i quali meno si giustificano abnormi dilazioni a vantaggio del distributore finale), lungi dal costituire un'indebita forzatura delle regole di libera concorrenza, rappresenta invece una forma di tutela per la parte contrattuale indubbiamente più debole, ma soprattutto un efficace strumento idoneo a consentire a larghi settori produttivi, specie nell'area della piccola e media impresa, un maggiore ricorso all'autofinanziamento e quindi allo sviluppo dell'attività, senza alcuna spinta inflazionistica (che, per quanto concerne la distribuzione, non troverebbe alcuna reale giustificazione) né onere per la collettività.

Tecnicamente il disegno di legge è costituito da un articolato estremamente sintetico (articolo unico con due commi). Si è ritenuto corretto, anche sotto il profilo sistematico, operare all'interno della vigente normativa in materia di regole della concorrenza e del mercato, rappresentata dalla

citata legge 10 ottobre 1990, n. 287, proponendo - al comma 1 - l'inserimento in detta legge di un articolo 3-bis che costituisce l'esplicitazione di un'ipotesi di «condizione contrattuale ingiustificatamente onerosa», quale definita dal citato articolo 3, con la previsione dell'obbligo di indicazione del termine di pagamento in tutte le fatture e la fissazione di un termine massimo (indicato in trenta giorni dalla consegna) nel caso in cui il contratto riguardi prodotti alimentari deperibili, per i quali - per le ragioni sopra esposte - non appaiono giustificate dilazioni maggiori; per gli stessi motivi tale termine viene ridotto a venti giorni per la vendita di bestiame destinato alla macellazione per uso alimentare.

Per quanto concerne le relative sanzioni, previste al comma 2 dell'articolo unico del proposto provvedimento, mentre le violazioni dell'obbligo di indicazione delle modalità di pagamento di cui al comma 1 trovano già una loro automatica collocazione nell'ambito del sistema sanzionatorio previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, di cui il citato comma costituisce appunto novella, la fissazione in alcuni casi di un termine massimo inderogabile, come prevista sempre dal comma 1, deve necessariamente comportare l'applicazione di una sanzione diversa e - si ritiene - opportunamente più significativa, non trattandosi di infrazione formale come per l'omessa indicazione in fattura di un elemento richiesto, ma di infrazione sostanziale di un divieto a procedere, in determinati casi, al pagamento oltre un termine inderogabile. Tale sanzione può trovare quindi una sua idonea collocazione nell'ambito del sistema sanzionatorio previsto dall'articolo 15 (diffide e sanzioni) della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con l'introduzione di uno specifico comma aggiuntivo comportante la previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria che si stima equo proporre graduata entro i limiti minimo e massimo di 5 e 50 milioni di lire, secondo criteri generali, che potrebbero essere individuati nell'entità della somma versata in ritardo e nella durata del ritardo stesso, nelle dimensioni e nella situazione

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

economica del debitore, nell'eventuale recidività. L'ente cui è demandata l'irrogazione di tale sanzione viene individuato negli Uffici provinciali dell'industria e del commercio, ai quali tuttora permangono - anche a

seguito delle norme in materia di decentramento amministrativo - le funzioni di irrogare sanzioni amministrative per la violazione di norme in materia di industria e di commercio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è inserito il seguente:

«Art. 3-bis. - (*Condizioni di pagamento*) -
1. Nell'articolo 21, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, dopo il numero 5) è inserito il seguente:

“5-bis) la data entro la quale deve avvenire il pagamento, nonchè le relative modalità e le eventuali condizioni aggiuntive”.

2. Nel caso in cui la fattura riguardi l'acquisto di prodotti alimentari deperibili o stagionali, il pagamento deve essere comunque effettuato non oltre trenta giorni dalla data della consegna. Tale termine è ridotto a venti giorni nel caso di acquisto di capi di bestiame vivi destinati alla macellazione per uso alimentare».

2. All'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-bis. Nei casi di cui al comma 2 dell'articolo 3-bis, qualora il pagamento abbia luogo oltre i termini previsti, su segnalazione della parte creditrice o degli organi di vigilanza l'Ufficio provinciale dell'industria e del commercio competente per territorio in base al luogo di emissione della fattura, accertata l'infrazione, dispone l'applicazione a carico della parte inadempiente di una sanzione amministrativa pecuniaria da cinque a cinquanta milioni di lire».

