SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

21° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° APRILE 1998

Presidenza del presidente CAPONI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(637-644-B) ***Disciplina della subfornitura nelle attività produttive,*** risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Wilde ed altri, e Tapparo ed altri, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 2, 7, 9
DEBENEDETTI *(Dem. Sin.-l'Ulivo)* 3
GIARETTA *(PPI)* 9
MUNGARI *(Forza Italia)* 8
TAPPARO *(Dem. Sin.-l'Ulivo)* 7

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(637-644-B) ***Disciplina della subfornitura nelle attività produttive,*** risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Wilde ed altri e Tapparo ed altri, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 637-644-B, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati. Ricordo che nella seduta di ieri si è conclusa la discussione generale e sono state svolte le repliche del relatore e del Governo.

Comunico ai colleghi che, non essendo scaduti i termini loro concessi, non sono ancora pervenuti i pareri delle Commissioni investite dell'esame del provvedimento in sede consultiva.

Ritengo, tuttavia, che si possa procedere nella seduta odierna all'illustrazione degli emendamenti, mettendo così la Commissione in condizione di votarli e di concludere l'*iter* in una sola seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Sono stati presentati, da parte del senatore Debenedetti, i seguenti emendamenti:

Articolo 3.

Al comma 2, sopprimere le parole: «della comunicazione».

3.1 DEBENEDETTI

Al comma 2, sostituire le parole: «non eccedente i novanta giorni» *con le seguenti*: «per libera convenzione tra le parti, oppure secondo».

3.3 DEBENEDETTI

Al comma 2, dopo le parole: «presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato da» *sopprimere la parola*: «tutti».

3.2 DEBENEDETTI

Articolo 9.

Sopprimere l'articolo.

9.1 DEBENEDETTI

Sostituire il comma 1 con il seguente:

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

Art. 3-*bis* (Abuso di dipendenza economica) – 1. È vietato l'abuso da parte di una o più imprese dello stato di dipendenza economica nel quale si trova, nei suoi o nei loro riguardi, una impresa cliente o fornitrice. Si considera dipendenza economica la situazione in cui un'impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un significativo squilibrio di diritti e di obblighi. La dipendenza economica sarà valutata tenendo conto anche della reale possibilità per la parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti».

9.2 DEBENEDETTI

Al comma 1, sostituire le parole da: «Si considera dipendenza economica» *fino alla fine del comma, con le seguenti*: «All'abuso di dipendenza economica si applica l'articolo 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287».

9.3 DEBENEDETTI

Articolo 11.

Al comma 1, sostituire la parola: «centoventesimo» *con la parola*: «centottantesimo».

11.1 DEBENEDETTI

DEBENEDETTI. Signor Presidente, vi sono molte categorie di sciocchi, fra queste vi sono quella degli ingenui e quella dei visionari. Io non vorrei essere ascritto a quella degli ingenui perchè - ammesso che lo volessi - so bene che da soli non si può fare ostruzionismo; per cui cercherò di portare via poco tempo, e quello che dedicherò a motivare, illustrando gli emendamenti, le ragioni della mia opposizione ve lo farò recuperare in sede di dichiarazione di voto, che utilizzerò solo nel caso mi accorgessi di aver dimenticato qualcosa.

Tuttavia non vorrei essere ascritto alla categoria dei visionari. So benissimo che questa legge passerà nel suo attuale impianto concettuale. Può essere approvata oggi pomeriggio, oppure martedì prossimo o fra quindici giorni qualora introducessimo delle piccole modifiche. Vi chiedo solo di non iniziare a lavorare con la preconcetta decisione che qui si debba solo mettere un timbro a un documento: non sono un visionario, se era per consegnare agli atti del Senato una testimonianza l'ho già ampiamente fatto. Io parlo da realista: credo che questa legge - che non condivido - contenga anche alcuni errori, errori gratuiti, che rendono inutilmente brutto il provvedimento. Spero di convincervi, e quindi di contribuire a rendere migliore una legge che pure non condivido nel suo impianto. Si tratta di una legge nata in Senato: perchè la Camera non dovrebbe accettare che il Senato vi apporti le modifiche che ritiene e quindi approvarla rapidamente? Chi è forte e convinto di esserlo non teme il confronto. E di che avete paura? Avete l'unanimità meno uno, e ancora temete? Io mi rivolgo al Governo: il suo rappresentante ha una responsabilità tutta particolare; egli infatti può, con il suo parere, rassicurare che il Governo farà approvare il provvedimento anche se fosse marginalmente modificato dal Senato. Io per parte mia, e spero che non vorrete scorgere nelle mie frasi un'arroganza che non mi appartiene, posso solo impegnarmi a tacere o a darne pubblicamente atto.

Nessuno nega che esistano brutte cose al mondo: la povertà, la disoccupazione, la malattia e lo sfruttamento, anche quello che si verifica nei rapporti di mercato. Ad eliminarle non basta lo strumento di legge. Crederlo è giacobinismo. Farlo credere è populismo. Il populismo è sempre stato la tentazione, mai la malattia, neppure senile, della sinistra. Questa è una delle ragioni del mio stare a sinistra: questa è una delle ragioni per cui ho combattuto il populismo che c'è in questo disegno di legge.

È un bene che non si possa più emendare l'articolo 1, io non saprei come emendarlo. Però non si può perdere l'occasione per ripetere che questo provvedimento probabilmente è - a mio avviso - perfino di dubbia costituzionalità, in quanto non definisce la fattispecie a cui si applica. Lasciatemi ricordare che sono passati tre o quattro anni da quando questo provvedimento fu presentato e noi non sappiamo ancora nè la natura, nè i confini, nè le dimensioni dei fenomeni che intendiamo normare. Si sono spese parole, sedute e riunioni: non un dato, non un'indagine, non un numero. Qualcuno una volta diceva: «conoscere per deliberare». Se ci attenessimo a questo precetto oggi dovremmo dichiarare la nostra inadeguatezza a votare.

Ho presentato pochi emendamenti che dividerei in tre gruppi: quelli all'articolo 3, volti a correggere errori marginali; gli emendamenti all'articolo 9 che potrebbero essere riducibili ad un solo emendamento, e l'emendamento all'articolo 11 che è stato presentato solo per poter fare il bel gesto di ritirarlo, cosa che dichiaro sin da adesso.

Passiamo agli emendamenti all'articolo 3. Con l'emendamento 3.1, al comma 2, propongo di sopprimere le parole: «della comunicazione». Infatti, il pagamento scatta dal momento della comunicazione dell'avvenuta

esecuzione della prestazione, ma se non ho eseguito? E se non ho eseguito bene o completamente? E se si ritiene di aver eseguito bene e per caso così non fosse? Perchè una legge dovrebbe indurre comportamenti che tutti noi siamo d'accordo nel censurare? Qui invitiamo la gente a comportamenti censurabili: che bisogno ce n'è? È meglio o no che il momento vero, quello da cui scattano i termini, sia stabilito in modo non unilaterale? Vi prego solo di tener presente - se non fosse chiaro - che il comma recita che: «il prezzo pattuito deve essere corrisposto in un termine che non può eccedere i sessanta giorni dal momento della consegna del bene o della comunicazione dell'avvenuta esecuzione della prestazione». Questo è un invito ad ingannare, anche in buona fede. Cambia qualcosa se si approva questo emendamento? Cambia forse la portata del provvedimento? No, non mi pare.

Sempre all'articolo 3, comma 2, dopo le parole: «presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato da» sopprimere la parola: «tutti».

Occorre non indurre ad assumere certi comportamenti, cosa su cui noi saremo tutti d'accordo; «la globalità» vuol dire che tutti i soggetti presenti in quel comitato devono essere d'accordo per potere stipulare l'accordo. Basta che uno non sia d'accordo per non poterlo stipulare, il che mi sembra vanificare la norma, perchè si dà un potere abnorme a qualcuno. Non voglio parlare di ricatti, ma parlare di pressioni sarà pur lecito. Per quale motivo dovete indurre ad assumere comportamenti strani? Si produce qualcosa che tutti stanno aspettando? Non è – secondo me – una modifica migliorativa nei confronti di chi sta aspettando, cioè nell'interesse di chi ha voluto che si arrivasse all'approvazione del disegno di legge. Passi l'articolo 3, in quanto capisco che non si possano applicare sempre e comunque alle stesse categorie le stesse ragioni che ho cercato d'illustrare, ma secondo me esse restano ugualmente valide.

Esiste un presupposto culturale in questo provvedimento che io non condivido e che ritengo errato. Il presupposto è che nella catena di creazione di lavoro si passa dal più piccolo al grande, dal più debole al potente, dal buono al cattivo. Ora, ricordo, per chi non lo sapesse, che ho passato 30 anni della mia vita da subfornitore in una cittadina in quella che si chiama la «*boïta*» (cioè la piccola azienda), fino a lavorare anche per medie e poi grandi aziende, e so che non è così, so che i rapporti di forza non dipendono dalla dimensione. Esiste invece un'asimmetria che è essenziale nella libertà degli scambi. Se non c'è asimmetria, non esiste concorrenza. Esiste il «piano», che è una cosa anche legittima, onesta, ma è un altro mondo, una realtà diversa rispetto a quella nella quale viviamo.

E così è per la forma di pagamento. Ricordo, sempre nell'epoca della «*boïta*», che noi avevamo una ventina di forme di pagamento, anche da piccola azienda di alcune decine di dipendenti. Quando si è introdotta la meccanizzazione, non solo si è riformato il mercato dell'Olivetti, ma ci si è anche trovati di fronte al problema di avere tante forme di pagamento, perchè era difficile meccanizzare la fattura (come si diceva allora).

Ma se queste erano in qualche modo illecite, data anche la loro pluralità, si configura però un bene pubblico nella riduzione del numero delle forme di pagamento? Ma se il mercato le ha create, c'è qualche ragione per escluderle per legge? Capisco raccomandare, indicare, ma dal mio punto di vista sono inaccettabili restrizioni senza contropartita alla libertà di movimento in questo ambito.

Passo poi a considerare gli emendamenti all'articolo 9. Presumo che, dal momento che sono stati inseriti nel fascicolo, siano ammissibili e quindi penso che il primo emendamento, che tende a sopprimere l'articolo, se approvato, farebbe decadere gli altri. Comunque cambierebbe poco sostanzialmente, perchè poi ai fini pratici sarebbe un po' la stessa cosa, anche se spero di riuscire a convincervi. Questo è, secondo me, veramente l'emendamento chiave. So che non ha un grande valore, ma personalmente, se venisse soppresso l'articolo 9, ritengo che a quel punto potrei anche astenermi dal voto sul provvedimento nel suo complesso, anzichè votare contro.

Vi prego allora di avere un attimo di pazienza e di leggere il comma 1 dell'articolo 9, perchè è, secondo me, un capolavoro. Esso dice: «È vietato l'abuso da parte...». Prima domanda: l'abuso di cosa? Ma andiamo avanti: «È vietato l'abuso da parte di una o più imprese dello stato di dipendenza economica». Poi il testo prosegue e precisa cos'è la dipendenza economica: in pratica si dice che si considera dipendenza economica la situazione in cui si può determinare un «significativo squilibrio di diritti e di obblighi». Cioè, in altre parole, è vietato l'abuso di dipendenza economica e questo è ciò che può generare abuso! Qualcuno di voi usa il computer e riscontra ogni tanto che il computer non è in grado di risolvere i riferimenti circolari. Vi rendete conto che questo non vuol dire nulla, perchè è vietata una cosa che si definisce come quella che può determinare abuso? Ma ha senso una frase del genere?

La dipendenza economica è vietata quando la parte che abbia subito l'abuso non può reperire sul mercato alternative soddisfacenti. Ad esempio, io non riesco a trovare un'alternativa soddisfacente all'Enel, e neanche alla Telecom, o all'Alitalia (tranne che nel tratto Roma-Milano). Cosa vuol dire questo? È ovvio che la dipendenza economica si determina nel momento in cui uno non ha trovato l'alternativa, ma questo è implicito al concetto di dipendenza. Ma allora – ripeto – ha senso tutto questo? Per quale motivo vogliamo mettere una frase che non ha senso? In un primo momento pensavo che almeno servisse nella fattispecie a combattere la disoccupazione dei giovani avvocati, invece il motivo non è neanche questo, perchè al comma 3 si parla di nullità, per cui uno dovrebbe fare una causa nel caso in cui magari si vedesse negato un diritto che nei fatti fosse sorto. Ma ha senso questo? Il Parlamento deve votare una legge che contiene una norma del genere? È una cosa che supera le mie modeste capacità di comprensione.

E poi oltretutto perchè farlo? Se andiamo a vedere, esiste l'*antitrust.* E allora voi sapete bene che l'Autorità garante l'11 febbraio dello scorso anno ha rilevato che «l'articolo 3 della legge n. 287 del 1990... già con-

sente all'Autorità di intervenire efficacemente a salvaguardia delle imprese più deboli e dell'intero processo concorrenziale» e che «Al riguardo è disponibile un'ampia casistica di decisioni dell'Autorità, dalla quale si ricava che il rifiuto di contrarre, l'imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie già rientrano nell'ambito di applicazione della legge n. 287».

Si vuole allora introdurre una norma mal scritta, inutile, che farà comunque confusione rispetto ad una norma in vigore. C'è già un'Autorità che ha prodotto della giurisprudenza, sia a livello nazionale. Mi domando chi guadagni qualcosa da questa norma. Individuate qualcuno avvantaggiato da questa norma!

Non c'è nulla di male a difendere degli interessi. Anzi io diffido di chi non difende interessi particolari e dice di avere l'obiettivo dell'interesse generale. È chiaro che qui si introduce solo disordine, ambiguità, motivi di contenzioso. Perché? Si capisce che questa è pura retorica e francamente mi stupisco pensando «a chi ho alle mie spalle» in questo momento e agli echi della tradizione e della cultura di chi è alle mie spalle. E francamente ho delle difficoltà a capire.

In conclusione, come ho già annunciato, ritiro l'emendamento 11.1.

PRESIDENTE. Senatore Debenedetti, il Presidente è il garante della più ampia e libera discussione, tant'è che le ha consentito con grandissimo piacere di fare una illustrazione assai estesa degli emendamenti. Però, nello stesso momento, deve impedire che si possa svolgere nuovamente la discussione generale che si è conclusa nella seduta precedente.

TAPPARO. Mi rammarico che non si possa procedere rapidamente all'approvazione di questo provvedimento per le ragioni da lei evidenziate in apertura di seduta. Mi sembra che attorno al problema dei rapporti di subfornitura si sia aperto un dibattito che si estranei sempre di più dalla cruda realtà attuale, nella quale il sistema delle imprese subfornitrici vive una situazione di grande precarietà proprio a causa delle condizioni di pagamento che si verificano nella pratica.

È difficile pensare che qualsiasi norma introdotta, anche la peggiore, possa aggravare una condizione di per sè gravissima e che purtroppo non siamo riusciti a migliorare essendo il provvedimento legato alla subfornitura e non estendendosi a tutti i rapporti negoziali (perchè nel rapporto di subfornitura c'è proprio quella condizione di filiera produttiva che ha fatto definire come fattispecie specifica la subfornitura, portando quindi quel che è un rapporto che copre circa il 60 per cento delle relazioni economiche del fatturato nazionale ad essere un elemento preminente). Quando il codice civile è stato elaborato evidentemente il meccanismo di rapporto di subfornitura era una fattispecie molto più marginale e non ha avuto attenzione sufficiente da parte del legislatore.

Quindi il primo aspetto di rilievo nel dibattito che si è determinato in questi quattro anni è che ci si è sempre molto estraniati da quella che è la durissima realtà.

Un altro elemento importante che si voleva introdurre con questa proposta di legge era non solo quello di portare ad un valore ragionevole – facendo riferimento alla media europea – le condizioni di pagamento, ma anche di oggettivizzare la tutela, perchè se la tutela è soggettiva, cioè il singolo subfornitore in qualche modo deve attivare qualsiasi tipo di procedura, viene depontenziata fortemente la sua capacità. A mio parere l'aver tolto il collegamento, da parte della Camera, credo sbagliando, con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990 ha fatto sì che è venuto meno quello che doveva essere l'intervento di tutela oggettiva, compiuto in base a rilevazioni che l'*antitrust* avrebbe dovuto fare sul mercato: anche grazie all'informazione giornalistica e alle associazioni che potevano evidenziare il determinarsi di distorsioni nei pagamenti il subfornitore poteva godere di una tutela adeguata. Noi sappiamo perfettamente che se il subfornitore non ha una posizione forte sul tipo di prodotto che offre, nel momento in cui fa scattare la sua tutela e viene dunque individuato dal committente è molto probabile che il rapporto fra committente e subfornitore si alteri, potendo arrivare fino all'estremo di rompere il rapporto fra le due imprese, committente e subfornitore.

Quindi ritengo che la Camera, con le modifiche che ha apportato, abbia introdotto dei limiti al testo che noi avevamo approvato in prima lettura, soprattutto per quanto concerne l'articolo 3 relativo ai termini di pagamento. Si poteva svolgere una positiva azione di reale attuazione di questa norma, invece la Camera l'ha depotenziata fortemente.

Oggi però ci rendiamo conto che è meglio raccogliere questo tipo di risultato piuttosto che mantenere la situazione attuale di grande limitazione e di grande limitatazione delle piccole imprese che spesso fanno da banca (ovviamente va notato che i subfornitori non sono sempre piccole imprese) ai commitenti.

MUNGARI. Siccome il senatore Debenedetti ha richiamato l'attenzione sull'articolo 9, che è il fulcro della posizione critica assunta nei confronti di questo provvedimento, mi permetto di fare qualche rilievo suggerito dalle sue attente e sempre acute considerazioni, che però nulla tolgono alla validità del testo complessivo di questo provvedimento, come già ieri ho avuto modo di affermare.

Egli dice, in sostanza, che c'è una specie di sconnessione logica tra la prima parte dell'articolo che parla di abuso e l'altra che definisce la situazione che può determinare questo abuso in un modo che praticamente non è tanto la descrizione di un contesto da cui può nascere l'abuso quanto di una fattispecie che può dar luogo all'abuso. Mi pare che proprio questo non possa essere accettato, perchè dell'abuso (è chiaro il presupposto oggettivo della legge ai fini anche dell'applicazione della norma) si parla proprio nella prima parte e peraltro lo si connette ad una situazione che può dare luogo all'abuso stesso, non che costituisca essa stessa fonte potenziale di abuso. C'è la situazione di oggettiva debolezza in cui si viene a trovare il fornitore o il cliente, cioè l'altra impresa contraente, che può su-

bire l'imposizione di certe condizioni inique da parte del committente, di chi ha una posizione contrattuale più forte.

Sinceramente, discrasie di carattere logico non ne vedrei, nè mi pare che possa essere fatto un raffronto con l'articolo 87 del Trattato di Roma, senatore Debenedetti, perchè fa riferimento intanto ad una situazione territoriale che è letta dal punto di vista del mercato e non certo soltanto nel territorio del nostro paese, che può non rilevare agli effetti dell'applicazione della normativa sanzionatoria del Trattato. Ma poi lì si prevedono delle condizioni discriminatorie da abuso di posizione dominante, che è cosa ben diversa dall'abuso di un contraente che si trovi in maggiore forza contrattuale rispetto all'altro, come del resto abbiamo potuto constatare nella prassi commerciale degli ultimi anni, la cui considerazione ha portato alla formulazione di questo disegno di legge che viene accettato, pur naturalmente coi rilievi e limiti critici che abbiamo ieri adombrato.

GIARETTA. Le problematiche sollevate dal senatore Debenedetti richiederebbero una discussione più ampia e io purtroppo non posso farla in questa occasione. Volevo solo ribadire il concetto che di questa legge c'è bisogno. L'intervento della Camera ha a mio avviso peggiorato una serie di regole che il Senato aveva creato, ma a questo punto è veramente necessario approvare questo disegno di legge, sperimentarlo, perchè si tratta di regole di cui il mercato in questo momento ha bisogno, perchè altrimenti rischiamo di fare una liberalizzazione zoppa, senza dare regole di buon funzionamento del mercato stesso. Per questo ritengo che sia opportuno procedere all'approvazione.

Sarei anche disponibile a riconoscere la validità di alcuni emendamenti, ma viviamo in un sistema di bicameralismo che porterebbe, temo, ad un ulteriore ritardo che in questo caso non è più accettabile.

PRESIDENTE. In attesa che pervengano i pareri da parte delle Commissione competenti, rinvio il seguito della discussione sul disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT. VINCENZO FONTI