

**Audizione di
Federdistribuzione, Ancc Coop, Ancd Conad**

presso

**la X Commissione permanente Industria, Commercio, Turismo
del Senato della Repubblica**

***Esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 24
gennaio 2012, n. 1, recante: “Disposizioni urgenti per la
concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”
(A.S. 3110)***

Roma, 2 febbraio 2012

1. Considerazioni generali sul Decreto Legge n.1 del 24 gennaio 2012

Il Decreto Legge sulle liberalizzazioni (D.L. 1/2012) ha l'obiettivo dichiarato, una volta convertito in legge, di determinare una crescita significativa della produttività ed un aumento dell'occupazione. Le liberalizzazioni introdotte, unitamente all'eliminazione dei vincoli burocratici all'avvio di nuove attività produttive, dovrebbero stimolare la crescita del Paese.

Riteniamo che il provvedimento vada, in generale, nella direzione auspicata dal Governo anche se, per un settore come il nostro abituato alla massima concorrenza ed a promuovere la liberalizzazione più ampia dei mercati, qualche ulteriore coraggioso passo potrebbe, a nostro avviso, incidere in modo ancor più positivo sull'economia nazionale.

Ad eccezione di quanto contenuto nell'articolo 62 del provvedimento, del quale chiediamo l'immediato stralcio per la sua evidente illegittimità, si possono senz'altro considerare positivamente gli interventi del provvedimento sulla liberalizzazione delle attività economiche, sui carburanti, sulle commissioni bancarie e sui consumatori, che dovrebbero avere riflessi diretti sulle imprese e fornire maggiori tutele ai cittadini.

Di più complessa valutazione risultano le iniziative su energia, banche e assicurazioni, farmacie, che porteranno probabilmente benefici nel medio/lungo periodo.

Analizzando più nel dettaglio i singoli interventi di nostro specifico interesse, risulta positiva la conferma del Governo della liberalizzazione delle attività economiche, che prevede l'abrogazione delle norme che prescrivono limiti numerici, autorizzazioni, licenze e nulla osta dell'amministrazione per l'avvio di un'attività. Si rileva peraltro come sia previsto, ora, un termine di adeguamento da parte delle Regioni, delle Provincie e dei Comuni spostato al 31 dicembre 2012, quindi più in là rispetto ai precedenti interventi normativi. A nostro avviso si rischia di perdere un anno su un percorso tracciato dal Governo che sembrava realmente poter cambiare nel breve periodo la situazione e l'ingessatura dei nostri mercati.

Altrettanto positiva è da ritenersi la previsione, di cui all'articolo 4, di un monitoraggio a cura della Presidenza del Consiglio per l'individuazione delle disposizioni locali contrastanti con la tutela e la promozione della concorrenza, assegnando agli enti locali un termine per rimuovere eventuali limiti alla concorrenza, con possibilità di esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla legge (ossia adozione dei provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina di un apposito commissario).

In materia di carburanti (Artt. 17-18-19-20), il decreto interviene positivamente su diversi aspetti, tra i quali la possibilità di riscatto degli impianti da parte del gestore, la previsione di nuove tipologie contrattuali, la liberalizzazione delle vendite di prodotti non oil, la possibilità di gestire

impianti completamente automatizzati, sia pur con la surrettizia limitazione alle aree esterne ai centri abitati. Per quanto concerne la possibilità di aprire impianti senza l'obbligo del metano, va bene la possibilità di poterlo fare ma resta ancora uno spazio di discrezionalità amministrativa troppo ampio.

In materia di farmaci, rileviamo che la norma non apre a nuovi canali ulteriori a quello tradizionale delle farmacie, annulla il pluralismo dei canali distributivi e dunque i benefici effetti per il consumatore di una reale concorrenza sinora dimostrati.

Infine, risulta apprezzabile l'intervento sulle commissioni bancarie (art.27), che dovrebbero portare, entro il 1° giugno 2012, la definizione (e applicazione entro i tre mesi successivi) delle regole generali per assicurare una riduzione delle commissioni interbancarie a carico degli esercenti sulle transazioni effettuate mediante carte di pagamento.

Ma veniamo ora all'articolo 62 del provvedimento, che nulla a che vedere con le liberalizzazioni e risulta, a nostro avviso, completamente avulso dal contesto normativo, rappresentando un vincolo, se non un vero ostacolo, al libero sviluppo dei mercati.

2. Art. 62: considerazioni sulla illegittimità costituzionale e comunitaria della norma

L'articolo 62 del Decreto Legge n. 1/2012 interviene in modo imperativo sulla disciplina delle relazioni commerciali tra le imprese per la cessione di prodotti agricoli e alimentari.

La norma non soltanto detta la forma dei contratti ma vincola in modo rigido la libertà negoziale delle parti sui contenuti contrattuali e fissa termini inderogabili di pagamento, prevedendo sanzioni estremamente onerose per eventuali violazioni.

L'articolo 62 del D.L. cit anticipa di fatto il recepimento della Direttiva comunitaria (2011/7/UE) ad un solo settore merceologico (quello delle transazioni agricole e alimentari), seguendo un approccio ben più restrittivo che presenta chiari profili di illegittimità costituzionale e comunitaria.

In particolare, come ben evidenziato nel parere del Prof. Avv. Angelo Piazza, che contestualmente si allega, l'articolo 62 costituisce, innanzitutto violazione del principio cosiddetto di *stand still*, secondo cui in pendenza del termine di recepimento delle direttive gli Stati membri non possono adottare normative interne potenzialmente in contrasto con le fonti comunitarie.

In questo caso la legislazione nazionale eliminando la libertà contrattuale tra le parti, fatta invece salva dalla direttiva comunitaria (2011/7/UE), introduce una disparità di trattamento, in senso sfavorevole, per le imprese operanti nello Stato Italiano, in palese contrasto tra l'altro con i

principi comunitari della libera circolazione di cui la stessa direttiva costituisce espressa applicazione.

La norma in esame, peraltro, presenta palesi profili di illegittimità anche con i principi base della Costituzione italiana nonché con le norme statali generali che regolamentano le modalità di recepimento dei principi comunitari nel nostro ordinamento.

Sotto il primo profilo è evidente che l'inderogabilità dei termini di pagamento viola i principi di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica tutelati dagli art. 3 e 41 della Costituzione, determinando una disparità di trattamento non solo tra imprese nazionali e comunitarie ma addirittura tra le stesse imprese italiane, in quanto si applica ad un solo settore commerciale, con palese violazione del principio di uguaglianza tra settori merceologici.

L'art. 62 ha quindi determinato una cosiddetta discriminazione a rovescio che oltre a essere stata, in passato, censurata dalla Corte Costituzionale è oggi palesemente vietata da una norma di legge primaria che impone, in sede di recepimento e attuazione dei principi comunitari, non solo il rispetto della parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto agli altri cittadini comunitari, ma anche l'espressa disapplicazione delle norme o delle prassi interne che producano, nei confronti dei cittadini italiani, effetti sfavorevoli rispetto alla condizione e al trattamento dei cittadini comunitari residenti o stabiliti nel territorio nazionale.

3. Impatti dell'articolo 62 sul mercato

Ferma restando la grave illegittimità costituzionale e comunitaria dell'articolo 62 e riservandoci di farla valere nelle più opportune sedi, aggiungiamo alcune considerazioni di merito sul forte impatto che la norma potrebbe avere nelle relazioni commerciali se applicata nella sua attuale formulazione.

Solo nel settore della Distribuzione Moderna sono vigenti oltre 300.000 contratti tra le aziende per prodotti agricoli e alimentari, ciascuno dei quali dà luogo a più ordini di fornitura nell'arco della stessa giornata (considerando tutti i prodotti in assortimento, soprattutto freschi). Poiché tali ordini, una volta ricevuta l'accettazione della controparte, sono a tutti gli effetti dei contratti, l'articolo 62 comporterebbe la necessità di intervenire su centinaia di milioni di accordi.

L'introduzione di fattori più stringenti nel nostro sistema di relazioni commerciali rischia di creare oltre che ingiustificati vincoli all'autonomia negoziale della cui illegittimità si è già detto, anche ulteriori ingessature nella nostra economia che si tradurrebbero in maggiore complessità e problematicità nei rapporti tra i soggetti economici.

L'articolo 62 rappresenta dunque un intervento dirigista dello Stato che sposta d'autorità valori economici da un settore di mercato all'altro, con impatti che non riguardano solo le PMI ma anche

le relazioni commerciali in essere tra grandi imprese, basate su rapporti contrattuali consolidati da tempo.

4. Richieste di intervento immediato

A) Stralcio dell'articolo 62 dal DL. n. 1/2012: la norma è illegittima per l'ordinamento interno e comunitario in quanto interviene in modo dirigista sulla libertà negoziale della parti, sposta valori di mercato già concordati tra le imprese dei diversi settori economici, non è armonizzata con la Direttiva comunitaria che sui termini di pagamento prevede il principio dell'accordo tra le parti, purché non gravemente iniquo per il creditore.

Premessa ancora l'illegittimità costituzionale e comunitaria dell'articolo 62 e riservandosi ogni opportuna iniziativa nelle competenti sedi,

IN SUBORDINE,

nel caso in cui la Commissione non ritenesse di accogliere le nostre osservazioni, si ritiene essenziale che la norma venga emendata come segue:

B) Stralcio del secondo comma dall'articolo 62: si tratta di un'elencazione di prassi poco chiara e variamente interpretabile, che crea confusione per gli operatori economici e che risulterebbe difficilmente applicabile anche in relazione ad eventuali contenziosi. Giova al riguardo ricordare che **la filiera ha già individuato, e la Commissione UE ha approvato, un elenco preciso di buone prassi a cui attenersi nelle relazioni commerciali.** Pertanto il comma è del tutto superfluo e non in linea con le intenzioni della filiera e la realtà del mercato.

C) Applicare i principi della direttiva comunitaria all'articolo 62: prevedere la possibilità che oltre ai termini dei 30 e 60 giorni vi sia la possibilità della **libera contrattazione tra le parti** purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore, mantenendo le rilevanti penali previste nell'articolo per il mancato rispetto dei termini di pagamento contrattualizzati.

D) Esclusione grandi e medie imprese agricole e alimentari: per quanto riguarda le forniture di prodotti dell'industria agricola e alimentare, **circoscrivere l'applicazione dell'intero articolo 62 solo alle imprese** che possono, in alcune circostanze, risultare la parte negoziale più debole, cioè quelle **di cui all'articolo 2, comma 2 dell'Allegato della Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 (2003/361/CE).**

- E) Decorrenza termini di pagamento:** prevedere che la data di decorrenza dei termini sia quella di **ricevimento della fattura** (consentendo all'acquirente di verificare la corrispondenza/abbinamento tra il documento del fornitore e quanto rilevato in ricevimento) e prevedere che **i termini di pagamento siano riportati a scadenze fisse a livello aziendale** (es. "fine mese" e non a scadenza singole fatture), essendo impensabile una liquidazione giornaliera delle fatture, che genererebbe oneri bancari ed una gestione amministrativa insostenibile.
- F) Elenco prodotti deteriorabili previsti dal comma 4 dell'articolo 62:** si evidenzia la presenza di beni che possono avere date di scadenza anche superiore a 60 giorni tra quelli per i quali è previsto l'obbligo di pagamento entro i 30 giorni. A nostro avviso il riferimento ai 30 giorni dovrebbe riferirsi a prodotti con date di scadenza molto brevi e quindi a prodotti freschi e freschissimi, soggetti alla catena del freddo e/o che presentano elevate caratteristiche di deperibilità (come carne, pesce, ortofrutta, panetteria e pasticceria fresche e prodotti preconfezionati con scadenza inferiore ai 10 giorni; vanno quindi esclusi tutti i prodotti freschi e/o industriali quali a titolo di esempio gli yogurt, il latte uht, le merende industriali, ecc.).
- G) Proroga della decorrenza del provvedimento:** la decorrenza immediata crea situazioni di gravi criticità nelle imprese per l'adeguamento delle prassi e delle procedure amministrative, contabili e organizzative. Il provvedimento incide in modo rilevante sull'attività e gestione aziendale e necessita di una graduale applicazione. Deve essere previsto un periodo di tempo che consenta alle imprese di rivedere e regolare nuovamente i propri rapporti contrattali. Si chiede una **decorrenza spostata a dopo il 31/12/2012.**

PROPOSTA EMENDAMENTI
ALL'ART. 62 DEL DECRETO LEGGE 24 GENNAIO 2012, N. 1

2 FEBBRAIO 2012

Art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1
Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari

Emendamento

L'art. 62 del D.L. 2012 n 1 è soppresso.

Motivazione

Si richiamano le motivazioni contenute nel paragrafo 1 circa l'illegittimità costituzionale e comunitaria della norma.

IN SUBORDINE,

nel caso in cui la Commissione non ritenesse di accogliere le nostre osservazioni, si ritiene essenziale che la norma venga emendata come segue:

Art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1**Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*****Al comma 2 :***

Eliminare tutto il comma 2.

Motivazione

Si tratta di un'elencazione di comportamenti poco chiara e variamente interpretabile, che crea confusione per gli operatori economici e che risulterebbe difficilmente applicabile anche in relazione ad eventuali contenziosi. Giova al riguardo ricordare che **la filiera ha già individuato, e la Commissione UE ha approvato, un elenco preciso di buone prassi a cui attenersi nelle relazioni commerciali**. Pertanto il comma è del tutto superfluo e non in linea con le intenzioni della filiera e la realtà del mercato. L'articolo 1, che impone il contratto scritto, consente già di riportare negli accordi formali tutte le prassi che si intendono disciplinare con il comma 2.

Art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1

Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari

Al comma 3, 1° capoverso:

Dopo la frase:

“di cui al comma 1”

inserire la seguente frase:

“relativi a forniture effettuate da imprese di cui all’articolo 2, comma 2 dell’Allegato della Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 (2003/361/CE)”

e

dopo la frase:

“per tutte le altre merci” (fine 1° capoverso)

inserire la seguente frase (come 2° capoverso):

“Per tutte le altre imprese, il pagamento dei corrispettivi deve essere effettuato entro il termine legale di trenta giorni per le merci deteriorabili e di sessanta giorni per tutte le altre merci, se non diversamente concordato espressamente nel contratto e purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore”.

Motivazione

La modifica è finalizzata a riportare la norma in un contesto di tutela di realtà imprenditoriali che possono, in alcune circostanze, risultare la parte negoziale più debole. Tale tutela non è in alcun modo giustificabile a favore delle altre imprese agricole e alimentari. L’emendamento prevede quindi che, per quanto riguarda le forniture di prodotti dell’industria agricola e alimentare, l’applicazione del comma 3 sia circoscritto alle piccole imprese, intese come da definizione della UE (fatturato non superiore a 10 milioni di € e meno di 50 dipendenti).

Art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1

Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari

Al comma 3, 1° capoverso:

Dopo la frase:

“entro il termine legale di trenta giorni”

inserire la seguente frase:

“dalla data di ricevimento della fattura, con pagamento entro la fine del mese successivo a quello di ricevimento del documento originale”

Motivazione

Per consentire la gestione amministrativa dei documenti contabili è necessario prevedere un'unica data di decorrenza di riferimento, che non può che essere la data di **ricevimento della fattura**, per consentire all'acquirente di verificare la corrispondenza/abbinamento tra il documento del fornitore e quanto rilevato in ricevimento.

Essendo inoltre gestionalmente ed economicamente non sostenibile una liquidazione giornaliera delle fatture, che genererebbe oneri bancari ed amministrativi assai rilevanti, risulta necessario prevedere che **i pagamenti possano essere effettuati entro la fine del mese successivo a quello di ricevimento del documento originale.**

Art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1**Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*****Al comma 4, lettera d):***

Dopo la frase:

“tutti i tipi di latte”

inserire la seguente frase:

“esclusi quelli a lunga conservazione”

Motivazione

La lettera d) si riferisce a prodotti che possono avere date di scadenza anche superiori a 60 giorni. L'emendamento inserisce quindi, per coerenza con le altre tipologie di prodotti menzionate, l'esclusione del latte a lunga conservazione (ossia con tempi di conservazione anche superiori a 60 giorni).

Art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1**Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*****Al comma 10:***

Dopo la frase:

“e delle categorie imprenditoriali presenti nel Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro ”

Aggiungere la frase:

“o comunque rappresentative a livello nazionale”.

Motivazione

L’emendamento mira a consentire la promozione di azioni in giudizio per il risarcimento del danno non soltanto alle organizzazioni di categoria presenti nel CNEL ma anche ad ogni organizzazione di categoria rappresentativa a livello nazionale, che deve poter agire a tutela dei propri associati sia per il risarcimento del danno che per richiedere l’inibitoria ai comportamenti in violazione della legge.

Art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1**Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*****Dopo il comma 11:***

Inserire il comma 12:

“Le disposizioni di cui al presente articolo hanno efficacia con decorrenza 1° gennaio 2013”.

Motivazioni

La decorrenza immediata creerebbe situazioni di gravi criticità nelle imprese per l'adeguamento delle prassi e delle procedure amministrative, contabili e organizzative. Il provvedimento incide in modo rilevante sull'attività e gestione aziendale e necessita di una graduale applicazione. Deve essere previsto un periodo di tempo che consenta alle imprese di rivedere e regolare nuovamente i propri rapporti contrattati.