

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 932

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori TAPPARO, LARIZZA, BAGNOLI, SPISANI,
CARPI e ZANOLETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 SETTEMBRE 1994

Disciplina dei rapporti tra grandi imprese e subfornitori

ONOREVOLI SENATORI. - Da tempo le organizzazioni rappresentative della piccola e media impresa e, segnatamente, dell'artigianato lamentano la mancanza di una disciplina specifica nel campo della subfornitura industriale. Quello di subfornitura è infatti un tipo di rapporto a cui si ricorre con sempre maggior frequenza perchè esso caratterizza strutturalmente il processo produttivo delle aziende più grandi. Eppure, proprio perchè si tratta di un fenomeno legato alla dinamicità con cui si evolvono e modernizzano i processi produttivi, la normativa civilistica in materia è inadeguata. La situazione è matura per elaborare un contesto giuridico formale più avanzato e adeguato alla dinamica di questo genere di rapporti, in grado di tutelare gli interessi in *giuoco*, *minimizzando* le distorsioni ad un sufficiente equilibrio del rapporto tra le parti dovute al peso delle posizioni dominanti delle imprese di maggiore dimensione.

Il rapporto di subfornitura si instaura infatti fra grandi imprese committenti e imprese minori, a volta anche piccolissime quali sono da considerare quelle artigianali. Il differenziale di peso economico fra le due parti è evidente, la condizione di debolezza contrattuale in cui si viene a trovare il contraente minore - la cui esistenza stessa può dipendere dal rapporto con la più grande impresa committente - si evidenzia immediatamente: non di rado, infatti, sul piano dei rapporti di forza si crea una condizione di subordinazione che rende il subfornitore del tutto incapace di difendere la propria libertà contrattuale e di organizzare autonomamente la propria attività produttiva. Tale situazione si verifica sia nei casi in cui l'impresa committente, per motivi speculativi e concorrenziali, decida di ridurre le commesse esterne, sia nei casi

in cui decida di contenere i propri costi di gestione e di organizzazione scaricandoli sul subfornitore.

L'obiettivo che i presentatori di questo disegno di legge si pongono quindi è quello di superare l'attuale imperfezione del mercato, non in polemica ideologica contro l'imprenditoria maggiore, ma per mettere il nostro sistema produttivo in grado di rispondere al meglio alla sfida di competitività che il mercato globale pone e di consentire una maggiore qualificazione degli operatori anzichè un tipo di selezione darwinistica ai danni di quelli che per dimensioni non sono in grado di affrontare costi impropri (finanziari, organizzativi) imposti da tale tipo di rapporto di mercato, sicchè ne sarebbero irrimediabilmente espulsi.

Il primo problema che ci si è posto è stato quello della opportunità di configurare la subfornitura industriale come un contratto tipico, al di fuori di quelli - già contemplati dal codice civile - della somministrazione di beni e dell'appalto. Con prudenza, tenendo conto della specificità ricordata di questo rapporto, si è optato per la configurazione giuridica autonoma del contratto di «somministrazione di forniture industriali» (articolo 1, comma 1). Allo scopo di prevenire possibili contenziosi legati alla delimitazione delle varie fattispecie, si è comunque conservata l'applicabilità delle norme di tali contratti laddove non sia diversamente disposto, estendendo così alla subfornitura le clausole di preferenza ed esclusiva, la risoluzione o sospensione per inadempimento (proprie del rapporto di somministrazione) e quelle circa possibilità e limiti del subappalto e circa la verifica della lavorazione o del prodotto, proprie dell'appalto (articolo 1, comma 2). Da un altro versante, non si è ritenuto opportuno

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dilatare la definizione del nuovo contratto fino a ricomprendere la prestazione periodica di servizi: nonostante le similitudini con quello di subfornitura, le modalità del rapporto sono diverse e diversi i problemi che ne conseguono, tranne quello, cruciale, dei termini di pagamento - di cui si dirà - e, dunque, solo per quest'ultimo punto si è fatto un esplicito richiamo (articolo 3, comma 2) a questo tipo di imprese.

La prima garanzia che con l'articolato si intende offrire alla parte contraente più debole è rappresentata dalla obbligatorietà della forma scritta del contratto. Questo permette di definire rapporti sicuri con la committenza: nella pratica, infatti, il subfornitore, dopo trattative affrettate e concentrate prevalentemente sulle specifiche tecniche del prodotto, tentato dall'urgenza di assumere la commessa, può essere indotto a trascurare le condizioni che gli sono di fatto imposte, ad assumersi così rischi ed oneri ingiustificati. La forma scritta (articolo 2) è richiesta anche per l'accettazione delle condizioni generali di contratto e delle specifiche tecniche che il committente comunica al fornitore, restando esclusa così la possibilità di imporre unilateralmente condizioni troppo gravose. L'obbligo della forma scritta è altresì prescritto anche per i singoli ordinativi e per le condizioni che eventualmente li accompagnassero e fossero diverse da quanto stabilito in via generale nel contratto. Si è detto poi come la materia delle verifiche nei confronti dell'attività del fornitore possa essere, in via sussidiaria, disciplinata dalle norme relative all'appalto: il comma 3 dell'articolo 2 prevede, comunque, che la disciplina dei controlli debba essere, in linea di massima, contenuta nel contratto.

L'articolo 3 dispone che il committente conservi la proprietà intellettuale in ordine ai progetti e alle specifiche tecniche da lui forniti. Si è comunque ritenuto opportuno disciplinare espressamente la questione della responsabilità civile, prevedendo che sia del committente la responsabilità conseguente alla progettazione, del fornitore la responsabilità inerente alla corretta esecuzione.

La parte più innovativa del disegno di legge è costituita dalle disposizioni che tentano di dare soluzione, tra gli altri, a uno dei punti più dolenti in questo tipo di rapporti: i termini di pagamento. La prassi generalizzata in Italia è infatti ormai nel senso di pagamenti a centoventi giorni: secondo fonti comunitarie già questo costituisce per il nostro paese un primato negativo, aggravato da una prassi disinvolta che ha visto, in passato, grandi imprese italiane attribuirsi unilateralmente una ulteriore proroga a centottanta giorni! (ma in vari casi con l'abbondante superamento di questo limite). È questo il nodo di maggior importanza da sciogliere ed in cui più crudamente evidente è la sproporzione di forza tra contraenti. Dilazioni particolarmente lunghe incidono negativamente sul costo finale dei prodotti in quanto comportano l'assunzione di oneri finanziari a carico della piccola impresa subfornitrice, che tra l'altro sopporta i costi più alti del mercato. È singolare invece che chi gode di migliore trattamento da parte del sistema bancario, si avvalga di termini di pagamento talmente lunghi da trasformarsi in una sorta di vero e proprio finanziamento surrettizio a carico delle imprese più piccole e più deboli.

È chiaro che ci troviamo di fronte alla più eclatante delle distorsioni della libera contrattazione presenti in questo rapporto, la correzione delle quali ha motivato la presentazione di questa proposta. Nè è questione facile da risolvere, essendo in gioco infatti il principio dell'autonomia negoziale delle parti, che è un valore da rispettare. D'altra parte ricorrere a strumenti di tutela giuridica, ad esempio di tipo arbitrale, che presuppongano l'attivazione su iniziativa della parte più debole non risolve il problema: proprio le condizioni di debolezza del piccolo imprenditore lo scoraggerebbero dall'esercitare tali strumenti nel timore di perdere commesse. Viceversa ci si è posti il problema di oggettivizzare quanto più possibile la tutela - senza comprimere inutilmente la libertà di intrapresa e di stipula di affari - rispondendo a un interesse collettivo che la posizione dominante non si traduca in penalizzazione dell'altrui libertà.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Già contro la modifica unilaterale delle condizioni di pagamento a contratto in corso può essere efficace deterrente l'accettazione in forma scritta delle deroghe al contratto e delle clausole vessatorie: come regola si è indicato, nel comma 2 dell'articolo 3, il termine di trenta giorni che già, si badi bene, costituisce deroga al principio, che discende dal diritto romano e che dovrebbe - in teoria! - costituire principio fondamentale dell'ordinamento civilistico, secondo cui debiti non accompagnati da un termine sono esigibili subito, con immediata decorso degli interessi di mora.

Ciò però non sarebbe stato comunque sufficiente. Si è perciò ritenuto di ricorrere, nell'articolo 4, a uno strumento già previsto dall'ordinamento - la normativa *anti-trust* - facendo rientrare nella fattispecie dell'abuso di posizione dominante di cui all'articolo 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, tutte quelle pratiche per cui i committenti, approfittando della posizione di forza in cui si trovano nei confronti dei subfornitori, scaricano su questi i loro più gravi problemi di liquidità, di organizzazione del lavoro, di approvvigionamento e di stoccaggio dei prodotti. Il meccanismo delineato dalla

legge n. 287 del 1990 consente all'Autorità *anti-trust* di attivarsi sulla base di qualsiasi esposto (ad esempio esposti fatti dalle associazioni di categoria che venissero a svolgere questa funzione in modo sistematico), anzi, di qualsiasi informazione di cui venga in possesso (l'articolo 12 della legge parla testualmente di «elementi comunque in suo possesso» o «portati a sua conoscenza da pubbliche amministrazioni o da chiunque vi abbia interesse»). Quindi l'Autorità *anti-trust* potrà essere chiamata in causa in modo anche informale ad opera delle associazioni di categoria e anche d'ufficio, per esempio sulla base di notizie di stampa. Essa dispone di possibilità di indagine estremamente penetranti, che comprendono interrogatori, ispezioni e ricognizione di documenti aziendali e può irrogare sanzioni alquanto pesanti. L'Autorità naturalmente non risolve vertenze individuali: ma gli interventi che le sono consentiti (emanare una diffida dal condurre certi comportamenti, irrogare sanzioni pecuniarie fino al 15 per cento del fatturato) si ritiene siano tali da condizionare in modo efficace il comportamento dei committenti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La somministrazione di forniture industriali ha per oggetto la fornitura di prodotti o l'effettuazione di lavorazioni parziali su prodotti semilavorati, in un periodo di tempo determinato, in conformità ad un progetto, a specifiche tecniche o ad un prototipo forniti dal committente.

2. Alla somministrazione di forniture industriali, per quanto non disciplinato dalla presente legge, si applicano le disposizioni del capo V del titolo III del libro IV del codice civile, e, in difetto, quelle del capo VII del medesimo titolo.

Art. 2.

1. Il contratto di somministrazione di forniture industriali ha forma scritta, e non può essere modificato unilateralmente da una delle parti. La quantità delle forniture richieste può essere precisata nel contratto, o determinata dal committente in successivi ordinativi. Le condizioni generali di contratto devono essere approvate per iscritto; alle clausole relative ai termini di pagamento, qualora siano difformi da quanto previsto dall'articolo 3, si applica l'articolo 1341, secondo comma, del codice civile.

2. Le specifiche tecniche, comunicate dal committente contestualmente o successivamente alla conclusione del contratto, e le loro eventuali modifiche, devono essere accettate dal fornitore per iscritto, entro un termine congruo in relazione alla complessità tecnica di esse.

3. Gli ordinativi relativi alle singole forniture devono essere comunicati dal committente al fornitore in forma scritta, con un anticipo congruo in relazione alle caratteristiche della lavorazione ed alla

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

consistenza quantitativa della fornitura richiesta. La prescrizione, in relazione a singoli ordinativi, di condizioni che derogano a quanto convenuto nel contratto, deve essere accettata per iscritto dalla controparte.

3. Ferma restando la disposizione di cui all'articolo 1, comma 2, il contratto determina le modalità dei controlli che il committente può esercitare sull'attività produttiva del fornitore, nonché le tolleranze per le eventuali difformità rispetto alle prescrizioni.

Art. 3.

1. Il committente conserva la proprietà industriale in ordine ai progetti ed alle prescrizioni di carattere tecnico da lui comunicate al fornitore, e sopporta i rischi ad essi relativi. Il fornitore è tenuto alla riservatezza, e risponde della corretta esecuzione di quanto richiesto, sopportando i relativi rischi.

2. Il committente provvede, entro quattordici giorni dal ricevimento della fattura, al pagamento dell'IVA che risulta dalla stessa; il pagamento della fornitura, salvo patto contrario, ha luogo entro trenta giorni. Il presente comma si applica anche alle imprese che forniscono in modo continuativo, in base ad un contratto di durata, servizi ad altre imprese.

3. I termini di consegna, qualora non determinati nel contratto di somministrazione di forniture industriali, sono indicati dal committente nei singoli ordinativi. In caso di prescrizione di termini in deroga a quanto convenuto nel contratto, si applica l'articolo 2, comma 2.

Art. 4.

1. Costituisce abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, la sistematica imposizione, da parte del committente che, grazie alla sua posizione nel mercato, goda di una forza contrattuale superiore a quella della

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

controparte, di ordinativi, termini di consegna e condizioni di pagamento tali da assicurargli abnormi disponibilità di liquidità a scapito del fornitore, o da addossare al fornitore ogni ordinario onere di stoccaggio, senza adeguato compenso, o da determinare per il fornitore gravi difficoltà organizzative in ordine all'approvvigionamento di materie prime e alla disponibilità di mano d'opera, o comunque eccessivamente onerosi.