



CONFINDUSTRIA

Il Direttore Generale

Roma, 26 febbraio 2013

*Caro Presidente,*

desidero sottoporre alla Sua attenzione la disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e alimentari, introdotta dall'articolo 62 del Decreto "Cresci Italia" ed entrata in vigore il 24 ottobre 2012.

Come sa, Confindustria ha espresso sin dall'inizio un giudizio critico sull'intero impianto dell'articolo 62. Le nuove norme, pur perseguendo l'obiettivo di riequilibrare i rapporti tra produttori e Grande Distribuzione Organizzata, presentano una serie di criticità di sistema e rilevanti problematiche applicative.

Il rigido impianto dell'articolo 62 sconta il "peccato originale" di essere stato pensato per disciplinare i rapporti molto strutturati tra produttori e GDO, salvo essere poi esteso alla quasi totalità delle transazioni tra gli operatori del settore, senza alcun margine di flessibilità. L'effetto è stato di generare gravi inefficienze, con pesanti ripercussioni sul sistema economico.

Le criticità si manifestano con particolare gravità sul versante dei tempi di pagamento inderogabili. Infatti, l'assenza di flessibilità nell'accordare termini superiori a 30 o 60 giorni restringe oltre misura l'autonomia contrattuale e rischia di compromettere l'equilibrio che regola molte delle relazioni tra gli operatori del settore. A ciò si aggiunge la decorrenza automatica dei gravosi interessi legali di mora, che, invece di fornire un presidio all'esatto adempimento delle prestazioni, sta esacerbando i rapporti con la GDO.

Infatti, a conferma dell'inadeguatezza dell'articolo 62, i primi riscontri evidenziano che la GDO sta imponendo ai propri fornitori condizioni contrattuali più gravose, a "compensazione" delle perdite finanziarie derivanti dal rispetto dei termini imposti per legge. Le nuove norme non stanno dunque sortendo i benefici attesi per le imprese della filiera, in particolare quelle medio-piccole e, al contempo, provocano effetti molto negativi anche all'esterno della stessa.

In altre parole, l'esperienza dell'articolo 62 sta dimostrando che i problemi legati ai tempi di pagamento nelle transazioni tra imprese non possono essere risolti con norme rigide e inderogabili.

-----  
Pres. MARIO TORSELLO  
Capo di Gabinetto  
Ministero Sviluppo Economico

ROMA

00144 Roma Viale dell'Astronomia 30  
Telefono 06 5903230 Fax 06 5903256  
www.confindustria.it dg@confindustria.it



Ma vi è un problema ulteriore. Dopo soli due mesi dalla sua entrata in vigore, l'articolo 62 è stato "superato" dall'attuazione della Direttiva *Late Payment*, che ha dato luogo a una nuova disciplina generale sui termini di pagamento. Quest'ultima segue un approccio diverso e più flessibile per regolare le transazioni tra imprese.

Al riguardo, mi preme evidenziare che la scelta di continuare a utilizzare il metodo delle deroghe ed eccezioni per settori o categorie di prodotti, vanificando il senso delle regole generali, non è quella corretta per risolvere il problema dei ritardi di pagamento. Interventi disorganici finiscono soltanto per aumentare l'incertezza interpretativa, generando seri problemi applicativi e di coordinamento per gli operatori.

Alla luce di queste osservazioni, desideriamo conoscere l'opinione del Suo Ministero in merito al disallineamento che si è venuto a creare nel nostro ordinamento tra la disciplina contenuta nell'articolo 62 e quella generale in materia di ritardi di pagamento.

Ciò al fine di chiarire se l'entrata in vigore della seconda abbia comportato o meno il superamento dell'efficacia della prima, con contestuale applicazione anche alle transazioni in materia di prodotti agricoli e alimentari delle disposizioni del decreto legislativo n. 231/2002, come recentemente riformato.

In attesa di un Suo cortese riscontro, colgo l'occasione per inviarLe i miei migliori saluti.

Marcella Panucci



*Ministero dello Sviluppo Economico*

UFFICIO LEGISLATIVO

*Ministero dello Sviluppo Economico*  
Uffici di diretta collaborazione del Ministro  
Struttura: UL  
**REGISTRO UFFICIALE**  
Prot. n. 0005401 - 26/03/2013 - USCITA  
Titolario: 17.05.03

Alla Dott.ssa Marcella Panucci  
Direttore Generale  
Confindustria  
Viale dell' Astronomia 30  
ROMA

e, p.c,

Al Capo di Gabinetto

Al Capo della Segreteria Tecnica del Ministro

Al Capo del Dipartimento per l'impresa  
e l' internazionalizzazione  
SEDE

Oggetto: Applicazione articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, circa il rispetto dei termini di pagamento nelle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari

Si risponde, su indicazione del Capo di Gabinetto, al quesito giuridico, posto allo stesso dalla S.V, con nota del 26 febbraio u.s, relativamente all'eventuale superamento della disposizione normativa di cui all'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, circa il rispetto dei termini di pagamento nelle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari.



Al riguardo, acquisite le concordanti osservazioni del competente Dipartimento di questo Ministero, si fa presente quanto segue:

- la disposizione dell'articolo 62, entrata in vigore il 24 ottobre u.s., nel dettare una disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari, prevede al comma 3, termini di pagamento del corrispettivo, rispettivamente entro il termine legale di trenta giorni per le merci deteriorabili e di sessanta giorni per tutte le altre merci. Lo stesso comma stabilisce, altresì, la decorrenza degli interessi dal giorno successivo alla scadenza del termine, con maggiorazione di ulteriori due punti percentuali;
- inoltre, l'articolo 62, rispettivamente ai commi 7 e 8, stabilisce un sistema di sanzioni amministrative e pecuniarie per la violazione da parte del debitore dei termini di pagamento stabiliti al comma 3 e affida all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato la vigilanza sull'applicazione della disciplina e l'irrogazione delle relative sanzioni;
- con successivo decreto del 19 ottobre 2012, n. 199, del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, si è data attuazione al citato articolo 62, disciplinando, per quanto concerne i termini di pagamento, le modalità di emissione della fattura e i criteri di determinazione della data di ricevimento della fattura, ai fini del calcolo degli interessi dovuti dal debitore in caso di ritardo di pagamento; anche l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato è intervenuta in materia disciplinando con uno specifico regolamento le procedure istruttorie di competenza;
- con il successivo decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, di attuazione della direttiva 2011/7/UE in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, è stata introdotta, attraverso una modifica del precedente decreto legislativo in materia (decreto legislativo 9 ottobre 2002, n.



231), ed in anticipo rispetto al termine di recepimento fissato dalla medesima direttiva (16 marzo 2013), una più organica disciplina di contrasto ai ritardi nei pagamenti che riguarda, in generale, tutti i contratti a far data dal 1 gennaio 2013 ed è più stringente rispetto alla precedente disciplina di cui al citato decreto legislativo n. 231/2002 e, al contrario della precedente disciplina, non più compatibile con le previsioni di cui all'articolo 62;

- la normativa da ultimo intervenuta ha, dunque, in linea con quanto previsto dalle norme europee, dettato una disciplina generale in materia di termini di pagamento per tutte le transazioni commerciali, operando, inoltre, diversamente dal passato, una chiara distinzione, rispettivamente, per i contratti tra imprese e per quelli tra imprese e pubbliche amministrazioni;
- il termine di pagamento, dal quale decorrono gli interessi moratori, è stato fissato di regola in 30 giorni sia tra imprese, sia tra Pubblica Amministrazione e imprese ma, mentre il termine di pagamento tra privati e Pubblica Amministrazione non può essere comunque superiore a sessanta giorni, nemmeno nei casi specifici considerati come possibile deroga alla regola generale, il termine di pagamento tra imprese può essere facoltativamente derogato dalle parti che possono portarlo a 60 giorni o anche superare i 60 giorni, se ciò è pattuito espressamente e non è gravemente iniquo per il consumatore;
- la disciplina *de qua*, recependo fedelmente le previsioni della citata direttiva europea, inoltre, ha espressamente ed analiticamente disciplinato i residui aspetti relativi alle conseguenze delle eventuali deroghe pattizie e dell'eventuale ritardo di pagamento, e, a tal fine, ha inoltre innalzato il tasso degli interessi legali di mora, ha previsto la corresponsione di una somma forfettaria di 40 euro, volta a rimborsare i costi amministrativi ed interni di recupero del credito, che si cumula agli interessi di mora, ed ha previsto la nullità, se gravemente inique,



delle clausole relative al termine di pagamento, al saggio degli interessi moratori e al risarcimento dei costi di recupero, considerando *ex lege* gravemente inique, senza ammettere prova contraria, le clausole che escludono il diritto al pagamento degli interessi di mora e quelle relative alla data di ricevimento della fattura e presumendo, invece, gravemente inique quelle che escludono il risarcimento dei costi di recupero;

- al contrario, l'articolo 62, di esclusiva matrice nazionale, s'inquadrava nella previgente disciplina, anch'essa di derivazione europea, che giustificava termini più lunghi di pagamento (60 giorni) per talune categorie di contratti, quale poteva essere il caso dei prodotti alimentari deteriorabili; la nuova direttiva europea ha, invece, eliminato tale previsione e, inoltre, nella riscrittura dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 231/2002, operata con il decreto legislativo n. 192/2012, non è stata, comunque, riproposta la definizione di "prodotti alimentari deteriorabili", né è stata fatta esplicitamente salva la disciplina diversa prevista dall'articolo 62 per tale tipo di prodotti;
- non sembra, quindi, che possa trovare spazio una disciplina derogatoria per talune tipologie di transazioni commerciali, dovendosi applicare la disciplina europea di cui alla direttiva 2011/7/UE anche per le transazioni commerciali per i prodotti agricoli e agroalimentari che deve necessariamente prevalere sulle difformi e incompatibili previsioni nazionali;
- in altri termini, la recente normativa nazionale, di fedele trasposizione della nuova direttiva europea in materia di ritardi di pagamento, fa riferimento alla totalità delle "transazioni commerciali"; la nuova direttiva europea ha innovato la normativa vigente, sia per l'aspetto inerente i termini di pagamento che per l'aspetto delle conseguenze pecuniarie del ritardo, introducendo anche il rimborso di una somma forfettaria a copertura dei costi amministrativi ed interni di recupero del credito;



- ciò considerato, a parere di questo Ufficio, occorre fare ricorso al criterio generale previsto nelle disposizioni preliminari al Codice Civile, secondo le quali una successiva disciplina generale, estesa ad un'intera materia, che non reca eccezioni e che non fa salve eventuali norme speciali precedenti, si sovrappone anche alle precedenti eccezioni, determinando la tacita abrogazione della precedente disciplina speciale, che viene così integralmente sostituita dalla nuova normativa generale;
- d'altro canto, si osserva altresì che la nuova normativa è, come detto, di diretta derivazione della disciplina europea armonizzata che deve considerarsi ormai in vigore (essendo stata recepita dal citato decreto legislativo n. 192/2012) e che sul punto pone misure prive di alternative, di condizioni e di margini discrezionali di apprezzamento, senza prevedere alcuna possibilità di introdurre deroghe o eccezioni nazionali, né il legislatore nazionale, all'atto di recepimento ha posto alcuna (illegittima) eccezione o deroga. Di conseguenza, eventuali precedenti disposizioni nazionali incompatibili con la nuova normativa comunitaria che dovessero ritenersi ancora in vigore, dovrebbero considerarsi illegittime sotto il profilo delle fonti di diritto europeo e dovrebbero quindi essere disapplicate dai giudici e dagli uffici della pubblica amministrazione;
- conseguentemente, sia in applicazione del generale criterio della successione delle leggi nel tempo, sia in applicazione del criterio di prevalenza del diritto europeo su norme nazionali incompatibili, si può ragionevolmente ritenere che la disciplina in materia di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali in materia di cessione dei prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 62 in questione, sia stata tacitamente abrogata da quella successiva più generale, di derivazione europea, introdotta dal decreto legislativo n. 192/2012, fermo restando che, in caso contrario, la medesima disciplina di cui all'articolo 62 dovrebbe, in ogni caso, essere disapplicata per contrasto con il sopravvenuto diritto europeo.



In conclusione, ad avviso dell'Ufficio legislativo del Ministero dello sviluppo economico, l'articolo 62, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, è stato abrogato tacitamente ed oggi non è più in vigore. Di conseguenza, neppure possono altresì trovare applicazione i successivi commi 7, 8 e 9 del medesimo articolo (gli ultimi due, limitatamente al riferimento alla fattispecie di cui al comma 3), in quanto concernono sanzioni ormai prive della relativa fattispecie, alla stregua dei principi costituzionali di legalità e riserva di legge.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO

(Cons. Raffaello Sestini)

A handwritten signature in black ink, reading "Raffaello Sestini".