

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2897

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PEZZOLI, PAGLIUZZI, FOTI, POLIZZI, ALBONI, ALBERTO  
GIORGETTI, LANDI DI CHIAVENNA, NICOLA PASETTO,  
FRANZ, MIGLIORI**

Disciplina della subfornitura industriale

Presentata il 17 dicembre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — Uno dei cardini che sostiene l'intero sistema della moderna produzione industriale è il cosiddetto *contratto di subfornitura*, attraverso il quale un'impresa, che possiamo definire *dominante*, assegna parte delle proprie lavorazioni a una o più imprese terze, che chiameremo *dominate* per omogeneità di impostazione logico-sistematica. Il meccanismo testé illustrato spesso non si limita a un unico stadio, ben potendo accadere che ulteriori fasi di lavorazione siano a loro volta attribuite dalle stesse *dominate* ad altre imprese. Si crea, perciò, una catena di reciproche interdipendenze che, di fronte a possibili ipotesi di patologia negoziale, può determinare il coinvolgimento di un numero tale di soggetti da causare fenomeni socialmente rilevanti e non più ristretti alla sfera del sinallagma tra un dominato e il suo dominante.

Il *contratto di subfornitura* non è tipizzato né dalla disciplina codicistica né da alcuna legge speciale. Gli interpreti debbono, perciò, verificarne le clausole per confronto, di volta in volta, con le norme della vendita, della somministrazione, dell'appalto, con una mutuazione di principi insufficiente a dare il giusto risalto all'esplicarsi del *dominio* riferito. Eppure può dirsi, senza tema di smentita, che è proprio tale *dominio* l'elemento differenziante che nella *subfornitura* stravolge il consueto operare, tra soggetti che operino su piano paritetico o quasi, degli istituti mutuati.

L'interesse meritevole di tutela, che legittima il *contratto di subfornitura* nel nostro ordinamento, è ambivalente. D'un canto, attraverso tale contratto, si realizza la possibilità per l'impresa che assegna la commessa, di evitare le rigidità che con-

seguono a massicci investimenti; dall'altro, si permette la contemporanea crescita di un indotto che è fautore di maggior diffusione di ricchezza e distribuzione di risorse. Grazie al meccanismo della subfornitura è stata possibile l'industrializzazione di vaste aree, soprattutto al nord del Paese, evitando che gli insediamenti originari permanessero allo stadio di mere *catederali nel deserto*.

Tuttavia, proprio la disparità di forza tra i contraenti in molti casi determina quella situazione di denunciata *sudditanza*, che pone il più debole in balia della controparte. Clausole eque solo in apparenza, divengono, alla luce dei fatti, meramente potestative con uno sbilanciamento snatitante degli effetti d'equilibrio originariamente ricercati.

La casistica delle fattispecie concrete ingeneratrici di squilibrio, che si manifestano con maggior frequenza, riguarda i termini di pagamento, troppo spesso elusi dal *dominus* a discapito dei *dominati*. Il mancato rispetto delle scadenze pattuite da parte del committente comporta per il subfornitore l'impossibilità di adempiere agli impegni assunti a sua volta con i vari terzi e si risolve sempre più spesso in croniche situazioni d'insolvenza senza colpa cui conseguono diffuse morie d'impresie.

D'altro canto, il timore di venir esclusi dalla subfornitura impedisce l'attivazione delle forme tipiche di tutela previste dalla legge per dissuadere tali perniciose morosità.

Ulteriori distorsioni possono verificarsi nella pratica anche mediante l'intervento di società di *factoring*, solitamente facenti capo allo stesso *dominus*, cui diviene quasi obbligatorio cedere il credito, da parte del subfornitore, al fine del suo smobilizzo monetario, consentendo al dominante un ulteriore lucro finanziario rappresentato dalla commissione e dagli interessi di *factor*. Tale lucro, per le forme con cui viene ottenuto, può assumersi alla stregua della percezione di un indebito ovvero di un illecito arricchimento.

Sul problema dei pagamenti si è espressa peraltro la Commissione delle Comunità europee, posto che il ritardo dei

pagamenti non solo compromette l'assetto finanziario delle piccole e medie imprese subfornitrici ma, più in generale, è foriero di notevoli pregiudizi nel mercato interno dei singoli Paesi membri.

La Commissione si è prefissa l'obiettivo di far adottare dagli Stati membri un quadro normativo idoneo a consentire alle piccole e medie imprese il recupero dei crediti e ad assicurare la conversione dei termini di pagamento ragionevoli, mediante i seguenti indirizzi:

a) la trasparenza dei rapporti contrattuali al fine di favorire un'informazione corretta e la predisposizione di strumenti adeguati alla neutralizzazione degli effetti fiscali derivanti dal ritardo dei pagamenti;

b) la previsione di clausole risarcitorie che stabiliscano in anticipo l'indennizzo da corrispondere per il caso di ritardo nei pagamenti e che si configurino come strumenti utilmente dissuasivi di pratiche e comportamenti dilatori;

c) l'incoraggiamento al ricorso a strumenti di tutela extra-giudiziari sicuramente più celeri ed efficaci e la semplificazione delle procedure giudiziarie ordinarie;

d) la soppressione delle difficoltà specifiche negli scambi transfrontalieri;

e) il miglioramento del quadro dei pagamenti anche rispetto ai rapporti contrattuali che si instaurino tra privati ed enti pubblici.

Tale indirizzo è stato recepito in numerosi progetti di legge, sia nella scorsa che nella presente legislatura, tra cui si segnalano quello di Gori (XII legislatura atto Camera n. 1759), dei senatori Tapparo ed altri (XII legislatura atto Senato n. 932) del senatore Baldelli ed altri (XII legislatura atto Senato n. 1143), di Porta ed altri (XII legislatura atto Camera n. 1667), di Rebecchi ed altri (XII legislatura atto Camera n. 2110), di Galdelli e altri (XII legislatura atto Camera n. 2240); in questa legislatura esiste, tra le altre, una proposta di legge del collega Stefani (atto Camera 1795).

Tutte queste iniziative, pur aderendo alle direttive della Commissione, non sembrano dare idonea soluzione all'elemento centrale del problema della subfornitura, mediante la predisposizione di un meccanismo sufficiente a prevenire i ritardi dei pagamenti.

Con la presente proposta di legge, che tenta di recepire e rendere omogeneo parte di quanto già proposto in materia, si è cercato di porre in risalto questo aspetto focale, pensando a una soluzione che garantisca il subfornitore, ponendolo nel contempo al riparo delle paventate ritorsioni da parte dell'impresa *dominante*.

Il risultato si ritiene raggiunto mediante l'istituzione di un consorzio obbligatorio tra subfornitori, che intervenga a tutela dei propri consorziati in maniera completamente automatica e indifferenziata, così da sollevare la parte debole dall'onere dell'azione.

L'articolo 1 del testo proposto definisce il contratto di subfornitura, ponendo in risalto il carattere non autonomo della lavorazione eseguita o del prodotto fornito.

L'articolo 2 fissa alcuni elementi essenziali del contratto, tra cui la forma scritta a pena di nullità, i termini di pagamento e di consegna e le specifiche tecniche. Vi è inoltre una pesante previsione sanzionatoria che comporta a carico del committente una responsabilità in solido con il subfornitore per tutti i rapporti di lavoro subordinato da questi instaurati per effetto della stipula del contratto di subfornitura, in mancanza delle precise indicazioni contrattuali richieste dalla legge.

L'articolo 3, al comma 1, dispone l'applicabilità residuale della disciplina sull'appalto. Il comma 2 limita la responsabilità del subfornitore nei casi di chiara negligenza del committente.

L'articolo 4 tutela il committente da possibili abusi del fornitore sui procedimenti appresi per effetto del contratto.

L'articolo 5 inserisce, agli effetti fiscali, il contratto di subfornitura tra le prestazioni di servizi, per evidenti motivi di agevolazione.

L'articolo 6 istituisce il delitto di abuso di dipendenza economica, onde dare giusto

risalto al rapporto di dominio esistente tra i soggetti del contratto.

L'articolo 7, con la previsione delle modalità d'arbitraggio, risponde a uno dei dettami fissati dalla Commissione europea.

L'articolo 8 determina l'obbligo, per i subfornitori, di appartenenza a un consorzio a base provinciale, facente capo alla locale camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

L'articolo 9 stabilisce i criteri con i quali il consorzio consegue la conoscenza dei vari contratti di subfornitura e le modalità con cui si realizza l'iscrizione dei consorziati.

L'articolo 10 richiama l'applicazione delle norme generali sui consorzi, fissate dal codice civile, in quanto compatibili.

L'articolo 11 fissa alcuni dettami particolari per l'elezione dell'organo amministrativo del consorzio.

L'articolo 12, analogamente, determina alcune modalità per lo svolgimento dell'assemblea che elegge i consiglieri.

L'articolo 13 instaura un meccanismo particolare di cessione automatica dei crediti dei consorziati al consorzio, nel caso di mancato rispetto delle scadenze di pagamento da parte dei committenti. È particolarmente importante, poiché consente l'intervento *ipso iure* di un soggetto che opera su un piano di forza paritetico rispetto alla controparte negoziale, sostituendosi al soggetto più debole.

L'articolo 14 stabilisce una penalità che toglie qualsiasi convenienza economica ad atteggiamenti morosi del debitore. I proventi derivanti dalla riscossione delle penalità suddette sono devoluti interamente al consorzio, al fine di finanziarne l'attività caratteristica.

L'articolo 15 stabilisce un privilegio a favore del consorzio, sui crediti attribuitigli, che risponde alle finalità sociali perseguite con l'istituzione di tali organismi e, nel contempo, ne tutela il patrimonio.

L'articolo 16, in ragione del risvolto prevalentemente finanziario dell'operato del consorzio, ne attribuisce i poteri di sorveglianza e controllo ai soggetti preposti alla vigilanza creditizia.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

### TITOLO I DELLA SUBFORNITURA

#### CAPO I

##### DEL CONTRATTO E DELLA SUA FORMA

#### ART. 1.

*(Nozione).*

1. Con il contratto di subfornitura un imprenditore commissiona a un altro la realizzazione di beni o la prestazione di servizi che formano oggetto di un procedimento produttivo o commerciale più complesso, impartendo le direttive per la corretta esecuzione della commessa.

2. La commessa di cui al comma 1 può essere anche continuativa o periodica.

#### ART. 2.

*(Della forma del contratto e degli altri requisiti essenziali).*

1. Il contratto di subfornitura deve avere forma scritta, a pena di nullità.

2. Nel contratto deve essere indicato, anche sommariamente, il procedimento produttivo o commerciale più complesso, di cui fa parte la subfornitura.

3. Nel contratto devono essere inoltre esplicitamente indicati:

a) il corrispettivo della commessa;

b) i termini essenziali di pagamento e quelli di consegna;

c) le specifiche tecniche che definiscono accuratamente il prodotto da fabbricare, formare o sottoporre a lavorazione ovvero il servizio da prestare.

4. In mancanza degli elementi di cui al comma 3, si applicano le norme in materia di interposizione nelle prestazioni di lavoro e il committente è obbligato in solido con il fornitore per tutti i rapporti di lavoro subordinato da questi instaurati in ragione del contratto di subfornitura.

5. È nulla la clausola che riserva a una delle parti contraenti la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni di contratto.

6. È altresì nullo il patto che attribuisca a una delle parti di un contratto di subfornitura ed esecuzione continuativa o periodica la facoltà di recesso senza congruo preavviso.

#### ART. 3.

*(Norme applicabili).*

1. I diritti e gli obblighi delle parti sono regolati dalle disposizioni sull'appalto, in quanto siano compatibili con le norme della presente legge.

2. Non può essere invocata la responsabilità del subfornitore qualora il committente non provveda ad eseguire controlli sull'opera con accuratezza commisurata ai rischi di impiego e previsti dal contratto.

### Capo II

#### ALTRE DISPOSIZIONI

#### ART. 4.

*(Della proprietà del progetto).*

1. Il committente conserva la proprietà industriale dei progetti e delle prescrizioni di carattere tecnico da lui impartite al subfornitore, sopportando i rischi derivanti dagli errori di progettazione e di istruzione, nonché dai difetti di materiali e degli attrezzi eventualmente forniti per l'esecuzione.

2. Il subfornitore è tenuto alla riservatezza secondo le norme di cui all'articolo 2105 del codice civile. Egli risponde della corretta esecuzione di quanto richiesto, sopportandone i relativi rischi, salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 3.

ART. 5.

*(Prestazione di servizi).*

1. Il primo periodo del primo comma dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: « Costituiscono prestazioni di servizi le prestazioni verso il corrispettivo dipendenti da contratto d'opera, appalto, subfornitura, trasporto, mandato, spedizione, agenzia, mediazione, deposito e in genere da obbligazioni di fare, di non fare e di permettere, quale ne sia la fonte ».

ART. 6.

*(Abuso di dipendenza economica).*

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 un'impresa, della posizione di dipendenza economica in cui si trovi, nei suoi riguardi, un'impresa fornitrice.

2. Si ha dipendenza economica quando il fornitore, nell'ambito di un mercato determinato in relazione alle caratteristiche del prodotto o del servizio e alle dimensioni dell'impresa, non è in grado di rivolgersi ad altri committenti o acquirenti.

3. L'abuso può consistere:

a) nella sistematica imposizione di clausole contrattuali o di prezzi negli ordinativi, tali da assicurare all'impresa dominante ingiustificati vantaggi e, con riferimento ai contratti di subfornitura, tali da addossare al fornitore ogni ordinario onere

di stoccaggio ovvero tali da determinare a suo danno gravi e non prevedibili difficoltà organizzative;

b) nella vendita a condizioni discriminatorie o nella arbitraria interruzione delle relazioni commerciali in atto;

c) nell'utilizzo, da parte dell'impresa dominante o di sue collegate, controllate, controllanti anche se per interposta persona, di strumenti di pressione finanziaria idonei a farle ottenere ingiustificati vantaggi nei confronti del fornitore ».

2. All'articolo 14, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le parole: « articoli 2 o 3 » sono sostituite dalle seguenti: « articoli 2, 3 e 3-bis ».

3. All'articolo 15, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le parole: « articoli 2 o 3 » sono sostituite dalle seguenti: « articoli 2, 3 e 3-bis » e dopo le parole: « posizione dominante » sono inserite le seguenti: « o di dipendenza economica ».

#### ART. 7.

##### (Arbitrato).

1. Qualora una delle parti lo richieda, le controversie relative ai contratti di subfornitura di cui alla presente legge, sono devolute alle commissioni arbitrali istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi del comma 4, lettera a), dell'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580.

2. Le commissioni di cui al comma 1 esercitano le funzioni di arbitrato in materia di subfornitura secondo la procedura rituale.

3. Al giudizio e al procedimento arbitrale si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui ai capi II, III, IV e V del titolo VIII del libro IV del codice di procedura civile.

4. È fatta salva la possibilità per ciascuna delle parti, ove sussistano i presupposti, di ricorrere alla procedura di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile.

TITOLO II  
DEI CONSORZI OBBLIGATORI  
TRA SUBFORNITORI.

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI.

ART. 8.

*(Dell'istituzione dei consorzi).*

1. Presso ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, è istituito un consorzio tra subfornitori. La partecipazione del consorzio è obbligatoria.

2. Il committente, entro trenta giorni dalla sottoscrizione del contratto di subfornitura, deve trasmetterne una copia semplice al consorzio della circoscrizione camerale di residenza del fornitore, in esenzione dalle imposte di bollo e registro.

3. Per gli enti collettivi si intende quale residenza il luogo dove questi hanno la sede principale. È vietata l'appartenenza a più di un consorzio.

4. Il consorzio provvede all'iscrizione del contratto nel registro delle subforniture, mantenuto a cura dello stesso.

5. Il ricevimento del contratto da parte del consorzio ha valore di pubblicità legale.

ART. 9.

*(Degli effetti della pubblicità del contratto).*

1. Nel caso in cui si tratti del primo contratto stipulato dal subfornitore, egli viene iscritto automaticamente al consorzio con effetto dalla data di ricevimento del contratto da parte di questi.

2. Qualora il committente, nel termine prescritto, non provveda alla trasmissione del contratto, ovvero si tratti di soggetto residente fuori dal territorio dello Stato, deve provvedere in sua vece il subfornitore entro i successivi trenta giorni.

3. Per l'omessa trasmissione del contratto di cui al comma 2 a chi ha rappresentato negoziabilmente le parti nella stipula del contratto medesimo, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2626 del codice civile.

ART. 10.

*(Forma e composizione del consorzio).*

1. Ai consorzi di cui alla presente legge si applicano le disposizioni di cui al capo II del titolo X del libro V del codice civile, in quanto compatibili con le norme di cui agli articoli 11 e 12 della presente legge.

ART. 11.

*(Dei consiglieri).*

1. L'atto costitutivo del consorzio deve prevedere che i consiglieri siano scelti tra gli appartenenti alle diverse categorie dei soci, in proporzione dell'interesse che ciascuna categoria ha nell'attività consortile.

2. Le organizzazioni imprenditoriali tra artigiani e industriali, maggiormente rappresentative sul territorio nazionale, che dispongono di una rappresentanza locale nella circoscrizione camerale di appartenenza del consorzio, propongono ciascuna un'autonoma lista contenente i nominativi di tanti candidati quanti sono i consiglieri da eleggere.

3. Liste analoghe a quella di cui al comma 2 possono essere autonomamente presentate da parte degli stessi consorziati, purché preventivamente sottoscritte da almeno un quinto degli aventi diritto al voto.

ART. 12.

*(Dell'assemblea elettiva).*

1. Il presidente e il segretario del consiglio uscente sono di diritto, rispettivamente, presidente e segretario dell'assemblea elettorale.

2. In caso di assenza o impedimento dei soggetti di cui al comma 1, e nella prima assemblea d'insediamento del consorzio, l'assemblea elegge il presidente e il segretario scegliendoli tra i presenti.

3. Per la validità dell'assemblea elettiva è necessario l'intervento di almeno un decimo dei soci.

4. I consiglieri durano in carica tre anni e sono rieleggibili.

5. Con apposito regolamento adottato del Ministro del tesoro, sentito il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sono determinate le ulteriori modalità per lo svolgimento dell'assemblea elettiva, per la validità di elezione dei componenti del consiglio, nonché i requisiti di onorabilità che questi devono possedere.

## CAPO II

### DELLE FUNZIONI DEI CONSORZI.

#### ART. 13.

##### *(Della cessazione dei crediti di subfornitura).*

1. I consorzi hanno lo scopo di garantire il corretto adempimento dei contratti di subfornitura, con particolare riguardo al rispetto dei termini di pagamento.

2. Tutti i pagamenti derivanti da ciascun contratto devono essere obbligatoriamente appoggiati presso una stessa banca, che il consorziato deve indicare all'atto della sua iscrizione al consorzio di appartenenza. Ogni variazione della banca d'appoggio, che interviene in corso di contratto, deve essere comunicata al consorzio nel termine di trenta giorni. In caso di omessa comunicazione si applicano le disposizioni di cui all'articolo 9, comma 3.

3. Decorsi trenta giorni dalla scadenza del termine essenziale di ciascun pagamento previsto in contratto senza che il committente vi abbia provveduto, il singolo

credito scaduto si intende ceduto al consorzio, con pieno effetto nei confronti delle parti e dei terzi, senza necessità di comunicazione alcuna.

4. Il consorzio, avvalendosi della banca d'appoggio indicata dal consorziato, anticipa al medesimo un importo pari all'80 per cento del valore nominale del credito ceduto.

5. Il cedente risponde alla solvenza del debitore ceduto, nei limiti di quanto ha ricevuto. La differenza tra il valore nominale del credito e quanto anticipato, viene devoluta al cedente all'atto dell'effettivo pagamento del credito, detratti gli interessi maturati sull'anticipo e le spese sopportate dal consorzio per escutere il debitore.

#### ART. 14.

*(Della mora del debitore).*

1. In caso di cessione di cui all'articolo 13, sono dovuti dal debitore interessi moratori pari al tasso ufficiale di sconto corrente aumentato di cinque punti, con anatocismo a periodicità trimestrale, a partire dalla data di scadenza del termine essenziale del credito ceduto.

2. Gli interessi moratori percepiti ai sensi del comma 1, sono riconosciuti integralmente al consorzio a titolo di remunerazione per l'attività svolta.

#### ART. 15.

*(Del privilegio del consorzio).*

1. I crediti acquisiti dal consorzio per effetto delle cessioni di cui alla presente legge, nonché gli interessi moratori e gli altri accessori relativi a tali crediti, limitatamente al 50 per cento del loro ammontare, hanno privilegio generale sui beni mobili del committente. Essi si collocano immediatamente dopo i crediti dei cui all'articolo 2778, primo comma, numero 1), del codice civile.

## CAPO III

DELL'AUTORITÀ PREPOSTA ALLA SORVEGLIANZA  
DEI CONSORZI.

## ART. 16.

*(Della sorveglianza sull'attività  
dei consorzi).*

1. I consorzi tra subfornitori di cui alla presente legge sono sottoposti al controllo da parte della Banca d'Italia. Essi sono iscritti di diritto nell'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, approvato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, anche senza i requisiti di cui al citato articolo.

2. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, stabilisce, con proprio decreto, le modalità con cui si esplica il potere regolamentare e di vigilanza della Banca d'Italia.