



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Seconda

Adunanza di Sezione del 17 dicembre 2014

**NUMERO AFFARE 01829/2013**

### OGGETTO:

Autorita' garante della concorrenza e del mercato - Antitrust.

Quesito sulla applicazione art. 62 del decreto legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

### LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione, prot. n. 27725, in data 08/05/2013, con la quale l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha avanzato il quesito di cui in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, pres. Sergio Santoro;

### PREMESSO:

1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha sottoposto il seguente quesito. L'art. 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, interviene sulla disciplina dei

contratti e dei rapporti commerciali nel settore delle cessioni di prodotti agricoli e agroalimentari, stabilendo precisi obblighi di forma e vietando espressamente alcune pratiche più ricorrenti nel settore.

L'articolo, in particolare, introduce un sistema binario di tutela: accanto alla giurisdizione del giudice ordinario introduce una nuova competenza in capo alla stessa AGCM, incaricata della vigilanza sull'applicazione delle previsioni ivi contenute e dell'irrogazione delle sanzioni a carico del contraente che contravvenga agli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 del citato art. 62, quale forma scritta; divieto di imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose; fissazione dei termini di pagamento a trenta giorni per le merci deteriorabili e a sessanta per tutte le altre merci.

La relazione istruttoria avverte che, con successivo decreto legislativo n. 192 del 9 novembre 2012, di attuazione della direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 (lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali), è stata introdotta una più organica disciplina di contrasti ai ritardi dei pagamenti non del tutto coerente con le previsioni di cui all'art. 62.

In particolare, la normativa sopravvenuta incide in duplice modo sulle previsioni dell'art. 62: - stabilisce che il termine di pagamento tra imprese può essere derogato in via facoltativa tra le parti e può anche superare i sessanta giorni: la clausola, che deve essere pattuita in modo espresso senza divenire gravemente iniqua per il consumatore; - prevede che gli interessi – in ipotesi di ritardo nei pagamenti – sono determinati nella misura degli interessi legali di mora e che, nelle transazioni commerciali tra imprese, le parti possono anche concordare un tasso di interesse diverso.

2. In sede di applicazione della nuova normativa, di derivazione comunitaria, è emersa una difformità di posizioni interpretative tra gli uffici legislativi del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero delle politiche agricole. In

sintesi, il MISE sostiene che la normativa di derivazione comunitaria (si è trattato della trasposizione interna di una direttiva europea) introduca una nuova disciplina di carattere generale applicabile alla totalità delle transazioni commerciali. Per eliminare un evidente contrasto tra la precedente normativa nazionale e la nuova normativa nazionale di derivazione comunitaria, il MISE richiama le disposizioni preliminari del Codice Civile, sostenendo che la normativa comunitaria, e la sua traduzione nell'ordinamento nazionale, hanno determinato la tacita abrogazione delle precedente disciplina speciale in materia agricola, che così viene integralmente sostituita dalla nuova normativa generale.

Diversamente opinando, il Ministero delle politiche agricole, sulla base del canone secondo cui la legge posteriore di carattere generale non deroga la legge anteriore di carattere speciale, sostiene la non applicabilità del criterio abrogativo, tacito o implicito, sostenuto dal MISE.

Inoltre, il Ministero delle politiche agricole pone in evidenza che lo stesso legislatore in sede di conversione del decreto legge n.179 del 2012 (legge n. 221 del 17 dicembre 2012), è intervenuto sulla formulazione dell'art. 62 citato, implicitamente confermandone la vigenza, anche dopo l'entrata in vigore delle disposizioni recate dal d. lgs n. 192 del 9 novembre 2012.

3. La Sezione ha ritenuto di acquisire anche l'avviso del Dipartimento delle politiche comunitarie che opera nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze: per conoscere come il primo valuti l'ambito di operatività della normativa comunitaria rispetto alle due fattispecie che regolano rapporti commerciali omologhi, ma riferiti ad una tipologia merceologica diversa; e come il secondo valuti gli eventuali effetti finanziari che le due soluzioni possono avere sui conti degli enti e soggetti pubblici compresi nel settore "pubblica amministrazione" di contabilità nazionale.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sottosegretario alle Politiche e agli Affari Europei, ha osservato che nella specie si debba applicare il criterio di specialità in quanto la disciplina dettata dall'art. 62 risulta speciale rispetto a quella generale dettata per le transazioni commerciali dal d.lgs. 9 novembre 2012 n. 192 di attuazione della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento, e conseguentemente non può ritenersi abrogato.

È infine pervenuta una nota del Centro di Studi e Coordinamento tra Industrie di Beni di Consumo (CENTROMARCA) secondo cui l'art. 62 è normativa speciale rispetto alla disciplina generale applicabile nei ritardi sui pagamenti nelle transazioni commerciali.

#### CONSIDERATO:

4. La Sezione, al fine di rispondere al quesito rivolto dall'AGCM, circa l'insorgere di un potenziale contrasto tra l'art.62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27 e il d.lgs. 9 novembre 2012 n. 192 di attuazione della direttiva 2011/7/UE, ritiene di non potersi discostare dalle considerazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato n.7160/2012 del 27 settembre 2012, della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, reso sullo schema di decreto attuativo dell'art. 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, poi divenuto il D.M. 19 ottobre 2012 n. 199, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n.274 del 23 novembre 2012. In quel parere si premetteva che lo scopo della nuova normativa di rango legislativo è quello di garantire maggiore trasparenza nei rapporti tra i diversi operatori della filiera agroalimentare, attraverso l'eliminazione di posizioni di ingiustificato squilibrio contrattuale tra le parti, demandando ad un atto interministeriale il compito di definire alcuni aspetti di ulteriore dettaglio, necessari per assicurare l'effettiva e piena operatività delle disposizioni, tutte caratterizzate dall'estrema specialità della materia e della

disciplina dei relativi negozi giuridici, secondo criteri di riequilibrio delle posizioni delle parti contrattuali.

Si sottolineavano infatti le seguenti speciali disposizioni dell'art. 62 cit. che introducono significative deroghe al regime della contrattualistica nel segmento iniziale della produzione di generi alimentari:

- al comma 1 è previsto l'onere di stipulare in forma scritta, a pena di nullità, i contratti "per la cessione" di prodotti agricoli e alimentari, indicando gli elementi essenziali che devono essere necessariamente previsti nei documenti contrattuali, concernenti la durata, la quantità, le caratteristiche del prodotto venduto, le modalità di consegna e di pagamento;

- al comma 2 si definiscono le pratiche commerciali sleali e i principi per la trasparenza delle operazioni; e si afferma, inoltre, il divieto di prevedere nel contratto controprestazioni non connesse con la funzione tipica dello scambio;

- ai commi 3 e 4 sono stabiliti speciali termini di pagamento per l'acquisto dei prodotti agricoli e deteriorabili, stabiliti in trenta giorni dalla consegna; mentre, per i prodotti non deteriorabili fissa la scadenza di giorni sessanta;

- ai commi 5, 6 e 7 è delineato un sistema di sanzioni amministrative per il mancato rispetto delle disposizioni contenute ai commi 1, 2 e 3, che sottolinea il carattere di rilievo pubblicistico della materia;

- ai commi 8, 9, e 10, a caratterizzare ancor di più la specialità della materia, sono delineate le speciali competenze di vigilanza e sanzione, in capo all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AGCM), con il supporto operativo della Guardia di Finanza.

5. Alle condivisibili osservazioni della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, può anche aggiungersi il dirimente rilievo secondo cui l'art. 12, terzo comma, della direttiva 2011/7/UE, espressamente consente agli stati membri di mantenere in vigore o adottare disposizioni più favorevoli ai creditori di quelle introdotte con lo

stesso decreto. E le disposizioni dell'art. 62 avevano appunto, oltretutto poco prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 192 del 2012, introdotto disposizioni più favorevoli per il produttore che debba ottenere il pagamento dei propri prodotti deteriorabili entro 30 giorni, e quindi entro un termine ridotto rispetto alla generalità, e ciò, si noti, quando era ben conosciuto a Parlamento e Governo il problema dell'imminente attuazione della direttiva europea sui pagamenti contrattuali.

6. Deve quindi concludersi che le disposizioni dell'art. 62 cit. si collocano in rapporto di specialità rispetto alla disciplina generale applicabile nei ritardi sui pagamenti nelle transazioni commerciali, di cui al D.lgs. 9 ottobre 2002 n. 231 (come modificato dal d.lgs. 9 novembre 2012 n. 192), e che conseguentemente esse non possono considerarsi abrogate per effetto dell'entrata in vigore del citato d.lgs. 9 novembre 2012 n. 192, non essendo del resto ravvisabile alcun contrasto fra le stesse e la Direttiva 2011/7/UE.

P.Q.M.

Il parere è nelle suesposte considerazioni.

**IL PRESIDENTE ED ESTENSORE**

Sergio Santoro

**IL SEGRETARIO**

Marisa Allega