

ASSOCIAZIONE NAZIONALE DISTRIBUTORI STAMPA
Congresso nazionale

Milano, 29 giugno 2001 – Hotel Michelangelo

BREVI CENNI SULLA DISCIPLINA DEL RAPPORTO CON LA RETE DI VENDITA
SOTTO IL PROFILO CIVILISTICO E TRIBUTARIO

a cura di Piergiorgio Sposato e Paolo Stella

I mutamenti che stanno interessando l'intero comparto dell'editoria quotidiana e periodica, sia per effetto del mutamento della disciplina previgente che anche per i nuovi assetti con il mondo editoriale, rendono necessario un approfondimento utile, non solo a comprendere gli effetti di queste innovazioni, ma anche per individuare una linea di sviluppo probabile in tutti i rapporti e segnatamente per quelli con la rete di vendita.

Prendiamo dunque le mosse dalla nuova disciplina del settore passando subito all'esame delle norme che sono dedicate alle relazioni con la rete di vendita con particolare riguardo al concetto di parità di trattamento e di modalità di vendita espressi dagli articoli 4 e 5 del D.Lgs 170/2001.

La nuova disciplina di settore nel D.Lgs 170/2001 con particolare riferimento alla rete vendita.

Come noto, il nuovo sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica si articola su punti di vendita esclusivi e non esclusivi.

Il provvedimento autorizzatorio rimane il presupposto per l'esercizio delle attività di rivendita così come, rispetto alla disciplina previgente, rimane in vigore il sistema dei piani di localizzazione comunali.

La programmazione dei piani di localizzazione sarà realizzata dalle Regioni

che dovranno emanare gli indirizzi per i Comuni nel rispetto di alcuni principi indicati dalla legge. In particolare (art. 6 lett. b) le Regioni dovranno procedere alla consultazione delle associazioni più rappresentative di tutte le categorie interessate compreso, ovviamente, il comparto distributivo. In conformità a questi indirizzi (che riterremo dal contenuto non vincolante), le Regioni terranno conto della densità di popolazione, del numero di famiglie, delle caratteristiche della zona e dell'entità delle vendite di quotidiani e periodici negli ultimi due anni nonché dell'esistenza di altri punti non esclusivi.

Realizzati gli indirizzi regionali, i Comuni dovranno adottare entro un anno i rispettivi piani di localizzazione tenendo conto sostanzialmente degli stessi criteri generali previsti per le Regioni.

Per gli esercizi non esclusivi di nuova attivazione, la norma richiama l'istituto dell'autorizzazione amministrativa che potrà essere concessa dai Comuni nel rispetto dei medesimi principi che informano i piani di localizzazione (densità di popolazione, vendite, numero di famiglie etc.). Per gli esercizi che già avevano partecipato alla sperimentazione, invece, l'autorizzazione è rilasciata di diritto.

Premessi questi cenni sul regime autorizzatorio, veniamo invece a considerare le norme che la legge dedica alle modalità di vendita.

Gli articoli 4 e 5 del D.Lgs 170/2001 recano norme in materia rispettivamente di parità di trattamento e di modalità di vendita.

Quanto al primo aspetto, riteniamo possa richiamarsi il canone interpretativo già ampiamente condiviso durante l'applicazione della previgente disciplina (novellata sul punto per effetto della legge 67/87) il cui contenuto deve

ricondursi sostanzialmente al concetto di obbligo per il rivenditore di porre in vendita tutte le pubblicazioni che richiedano l'accesso alla rete alle stesse condizioni commerciali.

L'introduzione specifica di norme relativamente alle modalità di vendita rappresenta, invece, una sostanziale novità rispetto alla legge 416/81. L'articolo 5, infatti, detta una normativa piuttosto analitica in materia di prezzi, di condizioni economiche e commerciali di cessione nonché di esposizione delle testate (con norme di dettaglio per le pubblicazioni pornografiche).

Il prezzo di vendita stabilito dal produttore non può subire variazioni in relazione ai punti di vendita esclusivi e non esclusivi. Analogamente, le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni (alla rete di vendita) comprensive di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi siano essi esclusivi che non esclusivi.

Tutti i punti devono prevedere adeguati spazi espositivi.

Come può notarsi, invero, ciò che preme al legislatore è garantire tra i punti di vendita delle due categorie criteri di omogeneità sostanziale e ciò al fine di evitare pratiche concorrenziali i cui effetti distorsivi sulla domanda sarebbero intuibili.

Ma come si articola il concetto di identità di condizioni commerciali all'interno della singola categoria di rivendita? In altri termini, nei rapporti con i rivenditori esclusivi o con i non esclusivi, l'applicazione di un principio di identità di condizioni può escludere trattamenti differenziati?

La risposta ai quesiti richiede alcuni approfondimenti.

Tralasciando per il momento ogni riferimento all'accordo interprofessionale, si deve far riferimento a norme di contenuto generale.

Il Distributore Locale, al pari di ogni imprenditore, ha piena libertà di contrattazione (art. 41 Cost.); questo principio generale non può soffrire limitazioni assolute ma nemmeno rappresentare l'assenza di limiti nella determinazione dei rapporti con la rete di vendita.

Vedremo al paragrafo che segue i precedenti giurisprudenziali sulla materia che qui interessa, ma è possibile da subito evidenziare i criteri generali cui attenersi per evitare un superamento dei limiti generali imposti dall'ordinamento.

Sul punto, non entrando nel merito delle problematiche relative alla concorrenza - e segnatamente alle condizioni di monopolio di fatto - deve ricorrersi alla categoria dell'esecuzione di un contratto secondo i canoni di diligenza e buona fede.

In linea generale nell'ambito delle contrattazioni con la rete di vendita devono sempre tenersi in considerazione criteri di equilibrio, cui dovrà farsi riferimento a garanzia dell'integrità del rapporto; il rispetto di questo principio astratto, rende comunque possibile l'adeguamento delle condizioni contrattuali rispetto a singole esigenze.

Non può, infatti, negarsi in linea di principio la legittimità di richieste che tendano a rendere il rapporto remunerativo per il Distributore Locale qualora l'esistenza di condizioni particolari per quella singola rivendita, o gruppo di rivendite, possano determinare una sostanziale diseconomicità del rapporto stesso.

Analogamente, deve ritenersi compatibile con l'esecuzione del rapporto di

fornitura il fatto che il Distributore Locale intenda garantirsi le possibilità di recupero dei crediti maturati verso le rivendite (siano esse di nuova attivazione o di nuova gestione, ovvero siano divenute insolventi).

Tutto ciò di per se stesso non crediamo possa in alcun modo intaccare il concetto astratto di identità di condizioni commerciali previsto dalla norma, ove questa voglia leggersi nel suo senso logicamente più coerente.

Qualsiasi principio di parità di condizioni espresso dall'ordinamento positivo, determina un limite di efficacia consistente non nella sua applicazione ad una categoria indifferenziata di soggetti, ma piuttosto di stretta relatività rispetto a coloro che si trovano nelle medesime condizioni. Tutto ciò finisce con la realizzazione di sottocategorie all'interno della medesima entità, rispetto alle quali dovranno ritenersi applicabili criteri di equità o di sostanziale identità di trattamento.

Ad esempio nell'ambito di una medesima sottocategoria di rivendite di nuova attivazione sarebbe certamente da considerarsi come abusiva la richiesta di garanzie differenziate tra singoli rivenditori; analogamente per rivendite poste nella stessa zona e dagli stessi volumi di liquidato non v'è dubbio che trattamenti non omogenei risulterebbero ingiustificabili.

Nei limiti però sopra esposti, cioè di sostanziale parità di trattamento all'interno della singola categoria di rivendita, non crediamo possa validamente porsi in discussione l'applicazione di condizioni contrattuali anche difformi rispetto alla prassi usuale purché tale difformità sia sostenuta e sostenibile con elementi di fatto.

Non esistono, infatti, principi capaci di negare in senso assoluto il diritto del

DL alla salvaguardia dell'economicità del rapporto con la rete vendita, anche perché, proprio grazie alla migliore applicazione di questo principio, si finisce in ultima analisi con il tutelare l'integrità del sistema di diffusione.

I precedenti giurisprudenziali, e l'assenza dell'obbligo alla fornitura di prodotti editoriali.

Esaminati seppure brevemente alcuni tratti dei rapporti con la rete di vendita anche alla luce delle nuove norme, riteniamo utile richiamare alcuni contributi espressi in merito dalla Suprema Corte, e sottoporre ad un vaglio critico gli effetti della contrattazione interprofessionale rispetto alle relazioni con la rete di vendita.

La prima pronuncia in termini di tempo è quella dalla I Sezione della Corte di Cassazione del 12-01-1993, n. 266.

“La l. 5 agosto 1981 n. 416, che disciplina il procedimento di rilascio delle autorizzazioni alla vendita di giornali ed elenca le ipotesi rispetto alle quali non è necessario tale provvedimento (art. 14), fissa i criteri ai quali le pubbliche amministrazioni devono attenersi al fine di incrementare la diffusione della stampa periodica e regola i rapporti fra le imprese di distribuzione e gli editori imponendo, fra l'altro, alle prime (art. 16) di assicurare il servizio a tutte le testate che ne facciano richiesta, ma non crea per i secondi alcun obbligo di contrattare con le imprese titolari dell'autorizzazione, le quali pertanto, in mancanza di tale richiesta, non possono far valere alcun diritto alla fornitura del prodotto, né ai sensi dell'art. 41 cost. né ai sensi dell'art. 2597 c.c. - che, prevedendo l'obbligo a contrattare dello imprenditore monopolista, è diretto

esclusivamente a tutelare il consumatore del prodotto medesimo e non il suo rivenditore - e senza che, ove un diritto del genere sia previsto da accordi collettivi fra le categorie professionali interessate, l'applicazione di questi possa essere invocata da soggetti non stipulanti o non aderenti alle associazioni rappresentative di tali categorie”.

Identico principio è ribadito solo un anno dopo dalla III Sezione della Corte con pronuncia del 23/2/1994 n. 1785.

“La l. 5 agosto 1981 n. 416, ... non introduce, a carico delle stesse (le imprese di distribuzione), l'obbligo legale di contrattare con tutti i rivenditori esistenti, i quali, pertanto, non possono far valere alcun diritto alla fornitura del prodotto, né ai sensi dell'art. 41 cost., né ai sensi dell'art. 2597 c.c., che, prevedendo l'obbligo a contrattare dell'imprenditore monopolista, è diretto esclusivamente a tutelare il consumatore del prodotto medesimo, non già il suo rivenditore”.

Seppure i contributi offerti dalla giurisprudenza richiamano in modo chiaro l'assenza di un obbligo a contrattare con la rete di vendita, con ciò ribadendo un concetto di autonomia nella scelta e perciò anche nella gestione del rapporto negoziale con la rivendita, la prassi ha viceversa evidenziato nel tempo esempi di tutt'altro contenuto.

La contrattazione inteprofessionale prima e dopo l'entrata in vigore della legge 416/81 (seppure con effetti radicalmente diversi nei due periodi) ha influenzato in modo assolutamente determinante i rapporti con le rivendite, estendendo, di fatto, l'efficacia di quegli accordi anche nei confronti dei Distributori Locali.

Gli esempi più recenti sono ampiamente riscontrabili nella vasta produzione documentale della commissione istituita dall'articolo 5 dell'accordo del 1994. Si assiste, infatti, in numerose occasioni all'estensione degli effetti verso il DL non solo dell'interpretazione dell'accordo, ma anche di quelli propriamente applicativi attraverso richiami e indicazioni rivolte al DL.

Per la disamina della questione, devono tenersi distinti i rapporti che legano i DL alle amministrazioni editoriali rispetto alle problematiche connesse alla contrattazione con la rete di vendita che intendiamo in questa sede interpretare nella sua astrattezza.

E' indubbio che in molti contratti sottoscritti con le singole amministrazioni sia richiamata l'applicazione dell'accordo interprofessionale tra la FIEG e le OO.SS.. Il contenuto vincolante di questa disposizione contrattuale deve comunque interpretarsi nel senso più generale rispetto alle condizioni di cessione delle pubblicazioni concordate tra le associazioni editoriali e dei rivenditori.

Sul punto anche la commissione prevista dall'art. 5 dell'accordo del 1994, ha infatti ritenuto possibile la gestione delle insolvenze in via del tutto autonoma da parte dei DL come anche la possibilità di imporre garanzie personali seppure in limiti quantitativi e di tempo determinati. A ciò consegue la compatibilità di queste pratiche rispetto all'accordo, e ciò è logico e corretto esclusivamente in quella sede.

Tuttavia perché possano ritenersi illegittime in senso assoluto contrattazioni realizzate in deroga rispetto all'accordo è necessario che l'impresa di Distribuzione Locale violi norme di diritto positivo ad esempio imponendo condizioni ingiustificatamente gravose ovvero realizzando disparità di condizioni

commerciali nel senso chiarito al paragrafo che precede.

In via generale, infatti, è da ritenersi che l'accordo interprofessionale non sia in alcun modo riconducibile ad un uso normativo e con ciò non possa estendere la sua efficacia a soggetti non rappresentati nell'ambito della contrattazione interprofessionale.

Questo principio si trova anche espresso nella sentenza citata in precedenza n. 266/93 in cui si esclude apertamente che *l'applicazione (dell'accordo) possa essere invocata da soggetti non stipulanti o non aderenti alle associazioni rappresentative di tali categorie* (sul punto anche C.d'A. Roma del 17/9/90).

Profili tributari

La qualificazione giuridica del rapporto intercorrente tra editore – distributore e distributore – rivenditore, è stata da sempre oggetto di dispute dottrinali e giurisprudenziali. La recente emanazione del D. Lgs. 170/2001 con l'abrogazione dell'articolo 14 della legge 416/81 e soprattutto la convenzione sottoscritta da F.I.E.G. ed A.NA.DI.S., hanno sicuramente favorito lo sforzo dell'interprete.

I “passaggi” interessati della Convenzione sono sostanzialmente due: il primo a pagina 4, 4° capoverso, dove si precisa che *in questo quadro le aziende editoriali e di distribuzione formuleranno i loro contratti in modo da favorire il rispetto da parte dei distributori locali delle condizioni che consentano agli stessi l'esposizione contabile dei riconoscimenti economici percepiti.*

Il secondo passo rilevante è contenuto a pagina 7, 2° capoverso, laddove si sostiene che *Le parti confermano di voler fare riferimento ad un modello negoziale atipico con elementi riconducibili al contratto estimatorio nella*

stipulazione dei contratti di distribuzione.

In altre parole le parti hanno evidenziato l'autonomia operativa ed economica delle imprese di distribuzione locale, riconducendo il contratto che le lega, ad un modello negoziale atipico con elementi del contratto estimatorio.

Il riferimento ai tratti di quest'ultimo contratto conferma l'interpretazione della giurisprudenza tributaria alla quale, dopo svariati anni, si è conformata la stessa amministrazione finanziaria.

Si vedano a questo proposito i dispositivi della Commissione Tributaria Centrale a seguito del contenzioso instaurato dai contribuenti sottoposti ad accertamenti da parte degli uffici finanziari per aver esposto nelle dichiarazioni fiscali presentate ai fini delle imposte sui redditi, solamente l'aggio o sconto derivante dalla vendita dei prodotti editoriali e non il prezzo lordo incassato (C.T.C. Sez. XXVII, 3.2.1994, n. 423; C.T.C. Sez. XIII, 12.6.1995, n. 2379). *L'orientamento giurisprudenziale è quello di ritenere che le annotazioni sulle scritture contabili possano riguardare non i corrispettivi incassati ma il solo aggio* (C.T.C., 21.3.1994, n.778; C.T.C. 7.11.1994, n. 3647; C.T.C. Sez. XII, 21.2.1995 n. 610; C.T.C. 9.5.1995, n. 1956).

Le sentenze si riferiscono al rapporto editore – rivenditore ma le conclusioni possono essere estese anche al rapporto editore – distributore e distributore – rivenditore (Tribunale Penale di Sanremo 16.4 – 2.5.1985, n.186; Circolare 10.6.1993, n. 7/1106/DE).

Come anticipato la stessa Amministrazione Finanziaria si è adeguata al consolidato orientamento della giurisprudenza tributaria, attraverso l'emanazione della circolare 30.12.1998, n. 295/E relativa alle verifiche fiscali di nuovi soggetti

economici da sottoporre a controllo. Nella stessa si afferma che il rapporto tra editore e rivenditore rientra nell'ambito del contratto estimatorio, regolato dagli articoli 1556 e seguenti del codice civile; l'obbligo di pagare il prezzo è sospeso finchè vi è la possibilità materiale e giuridica della restituzione dei beni. Sul piano fiscale per il rivenditore il ricavo è rappresentato dal margine riconosciuto dal distributore.

Alla luce delle intese raggiunte tra FIEG ed ANADIS, le stesse affermazioni possono essere ripetute anche con riferimento al rapporto editore – distributore e conseguentemente distributore – rivenditore. Formulare *i contratti di distribuzione in modo da favorire il rispetto da parte dei distributori locali delle condizioni che consentano agli stessi l'esposizione contabile dei riconoscimenti economici percepiti*, conferma la possibilità di esporre tra i ricavi del DL i soli valori di aggio (o sconto) e non anche i corrispettivi lordi incassati dalla rivendite.

Le intese raggiunte risultano ancor più importanti se si considera che l'articolo 42 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Finanziaria 2001) ha stabilito che *a decorrere dall'anno 2002 è esercitato il controllo sostanziale e sistematico dei contribuenti con volumi di affari, ricavi o compensi non inferiore a 10 miliardi di lire. Tali controlli saranno esercitati almeno una volta ogni due anni per i contribuenti con volume di affari, ricavi o compensi non inferiore a 50 miliardi di lire, ed almeno una volta ogni quattro anni per gli altri contribuenti. A tale fine è autorizzato il potenziamento dell'amministrazione finanziaria nel limite delle risorse disponibili.*

E' ovvio che esporre quale volume di affari del DL, il solo valore di aggio,

produce una drastica riduzione dei fatturati con ampie possibilità di rimanere al di sotto della soglia dei 10 miliardi.

Evitare la verifica fiscale certa dichiarando un volume di affari inferiore ai 10 miliardi, costringe le imprese di distribuzione locale a fare i conti con i nuovi strumenti di accertamento induttivo del reddito dell'amministrazione finanziaria. Si tratta in particolare degli studi di settore.

Ritengo assai improbabile la realizzazione da parte dell'Amministrazione Finanziaria di uno studio di settore per il codice attività tipico del DL ovvero il 74.84.3, stante il numero assai ridotto di soggetti operanti.

Diversa, ma non certo chiara, la situazione degli edicolanti, molto numerosi ed ai quali è attribuito il codice attività 52.47.2 "Commercio al dettaglio di giornali, riviste e periodici". All'inizio del corrente anno gli stessi erano stati interessati da questionario SM13. Si era pertanto ritenuta imminente l'emanazione dello studio di settore, nonostante la circolare 134/E/2000 del Ministero delle Finanze, relativa all'obbligo di annotazione separata dei componenti rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore, contenesse l'affermazione secondo la quale non era prevista l'emanazione di appositi studi di settore per le attività di vendita di generi soggetti ad aggio o a ricavo fisso. Con la recentissima circolare 15 giugno 2001, n. 56/E, l'Amministrazione Finanziaria pare ritornare sui propri passi. Nella stessa si precisa infatti che le attività di rivendita in base a contratti estimatori di giornali, libri e di periodici, anche se supporti audiovideomagnetici, devono essere considerate alla stessa stregua delle attività di vendita di generi soggetti ad aggio o a ricavo fisso e devono essere assoggettate alle stesse regole stabilite ai fini della compilazione dei modelli per

l'annotazione separata. Questo significa che i ricavi derivanti dalle suddette attività non rilevano ai fini degli studi di settore e devono, quindi essere neutralizzati ai fini della compilazione dei predetti modelli.

D'altro canto ci si chiede come possa essere sostenuto dall'ufficio un avviso di accertamento basato sull'applicazione degli studi di settore e/o parametri, quando lo stesso Ministero ha dichiarato impossibile l'applicazione dei coefficienti presuntivi di reddito nei confronti di rivenditori e distributori (circolare 10.6.1994, n. 7/1106/DE), in considerazione dell'automatica determinazione del ricavo di competenza.

Stante l'assenza di studi di settore, si renderanno pertanto applicabili nei confronti dei DL, i soli parametri. Ricordo comunque che questi ultimi possono essere validamente applicati nei confronti dei soggetti in contabilità ordinaria (la totalità dei DL) solo attraverso la dichiarazione di inattendibilità della stessa da parte delle Finanze (si veda al riguardo il regolamento sull'inattendibilità della contabilità ordinaria G.U. n. 262 del 8.11.1996).

Possono essere ripetuti anche in questa sede, i limiti di eventuali accertamenti basati esclusivamente sui parametri. Il minore rigore scientifico e statistico con il quale questi strumenti di accertamento induttivo sono stati realizzati rispetto agli studi di settore, li espone ad agevoli annullamenti in fase contenziosa in particolare con riferimento a categorie per le quali si rende applicabile un'automatica determinazione del ricavo di competenza.

Conclusioni

Venendo ad una sintesi, possiamo ritenere che l'espressione del ruolo di centralità del Distributore Locale debba sempre maggiormente affermarsi.

Elementi che permettono di considerare positivamente il riconoscimento di questa funzione si rintracciano in numerosi contributi sia normativi che contrattuali.

Ove questa funzione sia correttamente riconosciuta, gli strumenti di contrattazione individuale ed interprofessionale con le rivendite dovranno quindi trovare sempre più uno spazio di attuazione, che consenta di rendere il mercato non solo trasparente ma certamente connotato da una sempre maggiore efficienza, direttamente correlabile alla piena remunerazione delle attività del Distributore Locale.

avv. Piergiorgio Sposato

dott. Paolo Stella Monfredini