



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

18/163/CR10/C3-C10-C11

POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI NEI RAPPORTI TRA IMPRESE NELLA FILIERA ALIMENTARE COM(2018) 173 FINAL

1. Motivi della Proposta di Direttiva

La proposta di direttiva mira a ridurre le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare mediante l'introduzione di un livello minimo di tutela comune a tutta la UE comprendente un breve elenco specifico di pratiche commerciali sleali vietate.

La tutela si applica ai fornitori di piccole e medie dimensioni della filiera alimentare, nella misura in cui questi vendano prodotti alimentari ad acquirenti che non sono di piccole o medie dimensioni. Con questo ambito di applicazione si intende contribuire ad assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, realizzando in tal modo uno degli obiettivi della **politica agricola comune ai sensi dell'articolo 39 del TFUE**.

Gli agricoltori, i trasformatori, i commercianti, i rivenditori all'ingrosso e al minuto e i consumatori sono tutti attori della filiera alimentare. A causa del loro scarso potere contrattuale rispetto ai grandi operatori della filiera, gli operatori più piccoli sono, in generale, più soggetti a pratiche commerciali sleali.

I produttori agricoli sono particolarmente vulnerabili a tali pratiche, in quanto mancano spesso di un potere contrattuale che corrisponda a quello dei loro partner a valle che acquistano i loro prodotti. Ciò è dovuto al fatto che le alternative di cui dispongono per far giungere i loro prodotti ai consumatori sono limitate.

Secondo l'opinione prevalente, le pratiche commerciali sleali sono diffuse in tutta la filiera alimentare.

2. Disposizioni

La proposta di direttiva si compone di 14 articoli.

L'articolo 1 definisce l'oggetto della direttiva, che persegue un approccio di armonizzazione (minima) parziale per introdurre un livello minimo di tutela in materia di pratiche commerciali sleali in tutti gli Stati membri. **La tutela si applica soltanto alle piccole e medie imprese** fornitrici della filiera alimentare per quanto riguarda le vendite agli acquirenti che non sono piccole e medie imprese.

L'articolo 2 fornisce le definizioni dei termini ricorrenti nelle disposizioni della direttiva: "acquirente", "fornitore", "piccola e media impresa", "prodotti alimentari" e "deperibilità". Tali definizioni contribuiscono a precisare l'ambito di applicazione della direttiva.

Per quanto riguarda i prodotti, la direttiva concerne i "prodotti alimentari", ossia i prodotti agricoli ad uso alimentare elencati nell'allegato I del TFUE, inclusi quelli della pesca e dell'acquacoltura, e i prodotti agricoli trasformati ad uso alimentare (ossia prodotti agricoli trasformati che non rientrano ancora nell'allegato I del TFUE).

La tutela riguarda tutti produttori agricoli di piccole e medie dimensioni (comprese le relative organizzazioni di produttori, come le cooperative) e altre piccole e medie imprese fornitrici della filiera, mentre le norme in materia di pratiche commerciali sleali limitano il comportamento degli acquirenti che non sono piccole e medie imprese.

La proposta tiene conto del fatto che le pratiche commerciali sleali non sono sempre stabilite in un contratto scritto e possono verificarsi, in linea di principio, in qualsiasi fase dell'operazione commerciale tra l'acquirente e il fornitore della filiera alimentare, anche a posteriori dopo la conclusione di un contratto.

L'articolo 3 elenca le pratiche commerciali sleali vietate. Mentre il paragrafo 2 subordina tali pratiche alla libertà contrattuale delle parti (in altre parole, esse possono stabilire nell'accordo, a loro discrezione, se tali pratiche sono o meno sleali), il paragrafo 1 elenca le pratiche commerciali sleali non soggette alla discrezione contrattuale delle parti a causa della loro natura sleale "intrinseca".

L'articolo 4 impone agli Stati membri di designare un'autorità di contrasto competente per le pratiche commerciali sleali vietate. Le autorità di contrasto esistenti, ad esempio, nel settore del diritto della concorrenza (autorità nazionali per la concorrenza) potrebbero essere scelte come autorità competenti per realizzare economie di diversificazione.

L'articolo 5 riguarda le denunce e stabilisce che l'autorità di contrasto deve essere in grado di trattare denunce riservate e di tutelare, su richiesta, l'identità del denunciante. Anche le organizzazioni di produttori e le associazioni di organizzazioni di produttori dovrebbero essere in grado di presentare una denuncia presso l'autorità di contrasto, non soltanto a nome proprio in quanto parti contrattuali, ma anche in qualità di rappresentanti degli interessi dei loro membri (o dei membri dei loro membri) se questi ultimi sono piccole o medie imprese.

L'articolo 6 disciplina i poteri delle Autorità di contrasto ; le autorità di contrasto sono dotate dei poteri necessari per avviare indagini di propria iniziativa o a seguito di una denuncia, per raccogliere informazioni, per porre fine a una violazione e per imporre sanzioni e pubblicare le decisioni adottate onde conseguire un effetto deterrente.

L'articolo 7 prevede il coordinamento e la cooperazione tra le autorità di contrasto. Tale ambito comprende le riunioni annuali, agevolate dalla Commissione, e le relazioni annuali presentate dalle autorità di contrasto.

L'articolo 8 della proposta precisa che gli Stati membri possono prevedere ulteriori norme volte a combattere le pratiche commerciali sleali che vadano al di là del livello minimo

garantito dall'Unione, a condizione che esse siano compatibili con quelle relative al mercato interno.

L'articolo 9 stabilisce gli obblighi di rendicontazione degli Stati membri. La disposizione prevede la possibilità che la Commissione adotti un atto di esecuzione in materia che specifichi le modalità utili.

L'articolo 10 prevede la procedura di comitato che assiste la Commissione a tal proposito.

L'articolo 11 prevede che la Commissione svolga una valutazione non prima di tre anni dall'applicazione della presente direttiva e che essa rediga una relazione intermedia sullo stato del recepimento della direttiva stessa.

L'articolo 12 contiene le disposizioni concernenti il recepimento della direttiva. Le disposizioni corrispondono alla procedura standard per le direttive.

L'articolo 13 riguarda la data di entrata in vigore della direttiva.

L'articolo 14, infine, stabilisce che gli Stati membri sono destinatari della direttiva.

La XIV Commissione Politiche per l'Unione Europea della Camera dei Deputati, in data 18 settembre, esprimeva parere favorevole alla proposta di direttiva con le seguenti osservazioni:

- a) si preveda l'estensione dell'ambito di applicazione della proposta **a tutti i prodotti agricoli, e non soltanto alimentari, e a tutti i fornitori** che non siano solo piccole e medie imprese, così come definite nella raccomandazione 2003/361/CE, includendo anche gli operatori che, sebbene stabiliti al di fuori dell'Unione europea, acquistano e vendono prodotti sul mercato interno, anche al fine di contrastare pratiche elusive;
- b) si introduca una **definizione generale di pratica commerciale sleale** basata su principi ampiamente riconosciuti e accettati nell'Unione europea e dalle differenti legislazioni nazionali;
- c) si estenda **la facoltà, riconosciuta alle organizzazioni di produttori o alle associazioni di organizzazioni di produttori, di presentare una denuncia** per conto di uno o più dei rispettivi membri, che si ritengano vittime di una pratica commerciale vietata, anche alle organizzazioni di fornitori e alle organizzazioni rappresentative;
- d) si preveda la possibilità per **gli Stati membri di promuovere meccanismi di mediazione tra le parti**, al fine di facilitare la risoluzione delle controversie senza dover forzatamente ricorrere ad una denuncia;

e) si preveda la possibilità per gli Stati membri di **rafforzare i poteri delle autorità pubbliche di controllo**, incaricate di far rispettare i divieti di pratiche commerciali sleali a livello nazionale;

Le Commissioni riunite X e XIII della Camera dei Deputati, in data 26 settembre 2018, esprimevano parere favorevole alla proposta di direttiva in esame osservando quanto segue:

f) si preveda di estendere l'ambito di applicazione della proposta a tutti i prodotti agricoli, nonché ai servizi relativi a tali prodotti;

g) si preveda altresì di estendere l'ambito di applicazione della proposta a tutti i fornitori che non siano solo piccole e medie imprese, così come definite nella raccomandazione 2003/361/CE, includendo anche gli operatori che, sebbene stabiliti al di fuori dell'Unione europea, acquistano e vendono prodotti sul mercato interno, anche al fine di contrastare pratiche elusive;

h) all'articolo 2, comma 1, lettera e), si precisi la nozione di prodotto deperibile, a tal fine attingendo all'ordinamento italiano, che fa riferimento alla durata complessiva stabilita dal produttore;

i) all'articolo 3, comma 1, lettera a), si modifichi la pratica sleale ivi configurata, precisando che essa si verifichi quando l'acquirente versa il corrispettivo al fornitore dopo oltre 30 giorni di calendario dall'ultimo giorno del mese dal ricevimento della fattura del fornitore per prodotti agricoli e alimentari deperibili, oppure dopo oltre 30 giorni di calendario dalla data di consegna dei prodotti agricoli e alimentari deperibili, se tale data è successiva; ovvero 60 giorni di calendario dall'ultimo giorno del mese dal ricevimento della fattura del fornitore per i prodotti agricoli e alimentari, oppure dopo oltre 60 giorni di calendario dalla data di consegna dei prodotti agricoli e alimentari, se tale data è successiva;

j) al medesimo articolo, si integri l'elenco delle pratiche sleali che sono comunque vietate ai sensi del paragrafo 1, con l'inclusione delle vendite **di prodotti agricoli e alimentari ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto** (maggiorato dalle eventuali tassazioni gravanti sul bene e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riconducibili al prodotto medesimo), delle vendite dei prodotti agricoli prima che vengano piantati o giungano a maturazione (così dette aste al buio), delle vendite nelle quali il contratto di fornitura viene assegnato al prezzo più basso a seguito dell'espletamento di due gare, nella seconda delle quali la base d'asta è il prezzo minore raggiunto durante la prima (così dette vendite a doppio ribasso);

k) all'articolo 3, comma 2, si preveda che le pratiche ivi elencate – indipendentemente dall'accordo su di esse raggiunto - siano vietate se sono il risultato della dipendenza economica del fornitore rispetto all'acquirente, conseguentemente introducendo all'articolo 2 una definizione di dipendenza economica che faccia riferimento ad una relazione di potere tra un fornitore e un acquirente con intensità diversa di potere contrattuale, nella quale il fornitore dipende dall'acquirente in considerazione dell'importanza delle prestazioni fornite in termini di quantità, reputazione dell'acquirente, quota di mercato o mancanza di sufficienti alternative di vendita;

l) si inserisca, all'articolo 2 del testo in esame, una lettera a.0) che definisca “pratica commerciale sleale” qualsiasi pratica che: si discosti nettamente da una buona condotta commerciale, sia in contrasto con i principi di buona fede e correttezza e venga imposta unilateralmente da un partner commerciale alla sua controparte; imponga o tenti di imporre al fornitore un trasferimento ingiustificato e sproporzionato del rischio economico dell'acquirente; ovvero - imponga o tenti di imporre un significativo squilibrio di diritti e doveri sul fornitore nella relazione commerciale prima, durante o dopo il contratto, contestualmente introducendo, all'articolo 3, un comma aggiuntivo volto a prevedere che gli Stati membri possono vietare qualsiasi ulteriore pratica commerciale sleale, come definita dalla lettera a.0), oltre quelle di cui ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 3;

m) si introduca, dopo l'articolo 3, una disposizione volta a prevedere, per i contratti di fornitura dei prodotti agricoli ed alimentari, l'obbligo della forma scritta e della stipula del contratto prima della consegna;

n) all'articolo 4, si precisi che, al fine di far rispettare i divieti di cui all'articolo 3 a livello nazionale, ogni Stato membro possa designare un'autorità pubblica già esistente o di nuova istituzione;

o) si regolamenti il procedimento innanzi alle autorità di contrasto, introducendo obblighi di presa in carico delle denunce ricevute e termini per la conclusione del procedimento medesimo;

p) si estenda la facoltà, riconosciuta alle organizzazioni di produttori o alle associazioni di organizzazioni di produttori, di presentare una denuncia e di prendere parte al procedimento per conto di uno o più dei rispettivi membri, che si ritengano vittime di una pratica commerciale vietata, anche alle organizzazioni di fornitori e alle organizzazioni rappresentative;

q) si preveda la possibilità per gli Stati membri di ricorrere a meccanismi di mediazione o di risoluzione alternativa delle controversie tra le parti, al fine di facilitare la risoluzione delle controversie senza dover forzatamente ricorrere ad una denuncia.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome pertanto:

- esprime apprezzamento per il fatto che il Parlamento, il Consiglio e la Commissione europea riconoscano, attraverso la pubblicazione della proposta, **l'esistenza del fenomeno e la necessità di un atto di indirizzo europeo;**
- esprime apprezzamento altresì per la collocazione della problematica delle pratiche sleali **nell'ambito del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea** (art. 39, 40, 43) e più specificatamente in ambito PAC laddove riconosce ad essa competenze in materia di regolazione, "in quanto la loro assenza potrebbe compromettere l'obiettivo di assicurare un tenore di vita equo agli addetti all'agricoltura";
- aderisce pienamente a quanto osservato dalle Commissioni XIV e X-XIII riunite della Camera dei Deputati nei rispettivi pareri del 18 e 26 settembre 2018; in particolare con riguardo al parere del 26 settembre 2018, si esprime condivisione per i punti:
- a) si preveda di estendere l'ambito di applicazione della proposta a tutti i prodotti agricoli, nonché ai servizi relativi a tali prodotti;
- b) si preveda altresì di estendere l'ambito di applicazione della proposta a tutti i fornitori che non siano solo piccole e medie imprese, così come definite nella raccomandazione 2003/361/CE, includendo anche gli operatori che, sebbene stabiliti al di fuori dell'Unione europea, acquistano e vendono prodotti sul mercato interno, anche al fine di contrastare pratiche elusive;
- c) all'articolo 2, comma 1, lettera e), si precisi la nozione di prodotto deperibile, a tal fine attingendo all'ordinamento italiano, che fa riferimento alla durata complessiva stabilita dal produttore;
- e) all'art 3, co. 1, lett. a, si integri l'elenco delle pratiche sleali che sono comunque vietate ai sensi del paragrafo 1, con l'inclusione delle vendite di prodotti agricoli e alimentari ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto (maggiorato dalle eventuali tassazioni gravanti sul bene e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riconducibili al prodotto medesimo), delle vendite dei prodotti agricoli prima che vengano piantati o giungano a maturazione (così dette aste al buio), delle vendite nelle quali il contratto di fornitura viene assegnato al prezzo più basso a seguito dell'espletamento di due gare, nella seconda delle quali la base d'asta è il prezzo minore raggiunto durante la prima (così dette vendite a doppio ribasso);
- g) si inserisca, all'articolo 2 del testo in esame, una lettera a.0) che definisca "pratica commerciale sleale" qualsiasi pratica che: si discosti nettamente da una buona condotta commerciale, sia in contrasto con i principi di buona fede e correttezza e venga imposta unilateralmente da un partner commerciale alla sua controparte; imponga o tenti di imporre al fornitore un trasferimento ingiustificato e sproporzionato del rischio economico dell'acquirente; ovvero - imponga o tenti di imporre un significativo squilibrio di diritti e doveri sul fornitore nella relazione commerciale prima, durante o dopo il contratto, contestualmente introducendo, all'articolo 3, un comma aggiuntivo volto a prevedere che gli Stati membri possono vietare qualsiasi ulteriore pratica

commerciale sleale, come definita dalla lettera a.0), oltre quelle di cui ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 3;

- h) si introduca, dopo l'articolo 3, una disposizione volta a prevedere, per i contratti di fornitura dei prodotti agricoli ed alimentari, l'obbligo della forma scritta e della stipula del contratto prima della consegna;
- k) si estenda la facoltà, riconosciuta alle organizzazioni di produttori o alle associazioni di organizzazioni di produttori, di presentare una denuncia e di prendere parte al procedimento per conto di uno o più dei rispettivi membri, che si ritengano vittime di una pratica commerciale vietata, anche alle organizzazioni di fornitori e alle organizzazioni rappresentative;
- valutare con favore la volontà di istituire un coordinamento europeo delle Autorità di contrasto di cui agli artt. 6 e 7 della proposta di direttiva e di avere conferito alla medesima Autorità il potere di svolgere indagini, anche di propria iniziativa, nonché di imporre sanzioni;
- esprime perplessità in ordine alla mancanza, nella proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agroalimentare, di alcun riferimento al lavoro dipendente, malgrado esso rappresenti l'anello debole in tutta la filiera, la principale vittima di pratiche sleali che hanno come effetto quello di deprimere i prezzi alla produzione, a vantaggio delle grandi aziende di distribuzione. La catena dello sfruttamento del lavoro si alimenta delle distorsioni lungo tutta la filiera, dalla distribuzione all'industria, a partire dalle campagne dove i prodotti agricoli sono pagati sottocosto, a volte pochi centesimi, spingendo le imprese oneste a chiudere e a lasciare spazio all'illegalità. Il sistema delle aste a doppio ribasso, in particolare, stressa tutti gli anelli dell'agroalimentare e altera completamente i principi della libera concorrenza. La mancanza di trasparenza e la logica con cui vengono organizzate queste aste serve a scatenare una guerra dei prezzi al ribasso che si ripercuote su tutti: dal produttore al lavoratore e danneggia anche il consumatore, attratto dal prezzo più basso che non rende giustizia degli sforzi e dell'impegno di quei produttori che fanno della qualità e della legalità il proprio codice di condotta. Si auspica pertanto che le aste al doppio ribasso vengano vietate in modo che gli elementi deboli della filiera non debbano subire l'autoregolamentazione messa in atto da alcune grandi aziende;
- auspica inoltre che l'approvazione della nuova normativa europea, per converso, porti ad incentivare la nascita di accordi di filiera che favoriscano la collaborazione di tutti gli attori della catena di approvvigionamento, dal più piccolo sino alla GDO, in modo da evitare distorsioni del mercato, quali la messa in atto di pratiche sleali all'interno della catena di approvvigionamento;

Roma, 13 dicembre 2018