

# LA DIRETTIVA UE CONTRO LE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI NEL SETTORE AGROALIMENTARE

Cosa cambia per le imprese  
e i consumatori italiani

Introduzione di **Phil Hogan**

# **LA DIRETTIVA UE CONTRO LE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI NEL SETTORE AGROALIMENTARE**

Cosa cambia per le imprese  
e i consumatori italiani

Introduzione di **Phil Hogan**



Alla stesura del lavoro hanno collaborato Felice Adinolfi e Gian Marco Lambertini.

Si ringrazia Angelo Di Mambro per il contributo di idee, Antonella Alvisini, Bruno Calzia, Federica Bovoli, Francesco Furlani e Claudia Resmini per il costante supporto, e tutte le persone che a vario titolo hanno contribuito alla stesura di questo volume.

9

## **Introduzione**

**Phil Hogan**

Commissario europeo all'agricoltura e allo sviluppo rurale

13

## **Presentazione**

**Paolo De Castro**

Capo-negoziatore del Parlamento europeo per la Direttiva

17

## **Cosa cambia**

18

Pratiche commerciali sleali nella catena agroalimentare

22

La nuova Direttiva Ue

33

Il racconto in prima persona

51

## **Approfondimenti**

52

Dal libro bianco del 2009 alla proposta di Direttiva e oltre

64

L'articolo 62 in Italia: una norma innovativa, ma incerta e poco applicata

80

Il quadro giuridico nei diversi paesi Ue

85

Ipotesi di lavoro a livello nazionale

89

## **Conclusioni**

93

## **Allegato**





UN FAIR





---

# Introduzione

## **Phil Hogan**

Commissario europeo all'agricoltura  
e allo sviluppo rurale

Il recente accordo politico sulle pratiche commerciali sleali nella catena agroalimentare rappresenta un importante passo avanti nel rafforzamento degli agricoltori e delle piccole e medie imprese agroalimentari che, nelle relazioni con altri attori della filiera, spesso subiscono pratiche che si discostano da una buona condotta commerciale e sono contrarie a buona fede e correttezza.

La catena di approvvigionamento alimentare è più vulnerabile a queste pratiche a causa dei forti squilibri tra piccoli e grandi operatori. Spesso, infatti, agricoltori e piccoli produttori non hanno sufficiente potere contrattuale per difendersi dalle pratiche commerciali sleali.

La nuova direttiva proteggerà il 100% degli agricoltori e il 97% delle aziende agroalimentari dell'Unione, con un margine d'azione fissato a 350 milioni di euro di fatturato. Per la prima volta, saranno proibite 16 pratiche commerciali sleali imposte unilateralmente da un partner commerciale a un altro.

Sebbene molti Stati membri dell'Unione europea si siano già dotati di norme nazionali in materia, in alcuni paesi non esiste alcuna protezione specifica contro le pratiche commerciali sleali, mentre in altri tale protezione risulta inefficace. Pertanto, il principio alla base della proposta della Commissione è stato quello di garantire per la prima volta un livello comune di protezione in tutti i paesi dell'Unione.

Non sono solamente lieto che la Commissione europea, l'Europarlamento e il Consiglio Ue siano stati in grado di raggiungere questo importante traguardo, ma sono molto grato per le posizioni negoziali realmente positive e costruttive prese dal relatore del Parlamento, Paolo De Castro, nonché dalle Presidenze bulgara e austriaca.

È la prima volta che la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa in materia, con l'obiettivo fondamentale di garantire maggiore equità: come ho detto al momento della sua adozione, si trattava di “dare voce ai senza voce, a coloro che, non per

loro responsabilità, si trovano vittime di una posizione negoziale troppo debole”.

Mentre il processo legislativo nell'Unione può spesso essere lungo e complesso, in questo caso le tre istituzioni sono riuscite a raggiungere un accordo politico in soli otto mesi. Un risultato che non sarebbe stato possibile senza la leadership e l'impegno di persone come Paolo De Castro e i suoi colleghi relatori ombra.

Credo che tutti possiamo essere giustamente orgogliosi del risultato finale: si tratta di un significativo passo avanti per gli agricoltori europei e le piccole e medie imprese del settore agroalimentare, un elemento importante per costruire condizioni più eque per il fare impresa. Una volta adottata ufficialmente, attendiamo con impazienza il rapido recepimento della Direttiva nella legislazione nazionale di tutti gli Stati membri.

La legislazione contro le pratiche commerciali sleali, che ha assunto fisionomia definitiva alla fine del 2018, rappresenta solo una parte del pacchetto di proposte sulla filiera agroalimentare che vede impegnata la Commissione Juncker. Un secondo intervento è rappresentato dal Regolamento Omnibus, approvato nel 2017, che ha reso più facile per gli agricoltori negoziare congiuntamente e ottenere prezzi equi per i loro prodotti. Paolo De Castro ha svolto un ruolo cruciale anche nel raggiungimento di questo ottimo risultato. La terza proposta sarà invece presentata entro la fine dell'anno, con l'obiettivo di aumentare la trasparenza del mercato agroalimentare nell'Ue.



---

## Presentazione

### **Paolo De Castro**

Capo-negoziatore del Parlamento europeo per  
la Direttiva



Ci sono voluti quasi 10 anni di dibattito e due ‘gruppi di alto livello’, che l’Ue forma per risolvere questioni particolarmente controverse mettendo insieme rappresentanti delle istituzioni Ue e nazionali, operatori del settore e le loro associazioni di categoria. È stata necessaria l’insistenza dell’Europarlamento, e ben due risoluzioni, l’ultima delle quali datata giugno 2016 e approvata a maggioranza schiacciante, e che venti paesi legiferassero sul tema. È stata importante anche la perseveranza di un commissario, Phil Hogan, che ha sfidato le perplessità, quando non l’aperta contrarietà, di alcuni dei servizi della Commissione europea.

Ci è voluto tutto questo per arrivare a una Direttiva europea contro le pratiche commerciali sleali nel settore alimentare. Che questo risultato, prodotto di un così lungo ed estenuante dibattito, sia stato possibile in appena otto mesi significa che c’era una volontà politica forte da parte di tutti, Commissione europea, eurodeputati e governi nazionali. Che poi, è quello che conta in Europa. Oltre al fatto, ovviamente, di esserci, di partecipare. Isolarsi non è mai un buon modo per incidere sulle scelte di un’organizzazione di cui si fa parte. Questo è uno dei principi che mi ha sempre guidato nell’azione politica. Un secondo principio è che per un processo decisionale di qualità, l’iniziativa politica deve essere accompagnata dallo studio e dall’approfondimento.

Ecco spiegato il motivo di questo piccolo volume, che si fregia oltre che dell’introduzione del Commissario Phil Hogan, dei contributi di esperti di diritto come il Professor Ferdinando Albisinni e di funzionari europei direttamente coinvolti nella stesura delle norme per la Direttiva sulle pratiche sleali nel settore agroalimentare, come Bruno Buffaria. L’obiettivo è affrontare il tema da più punti di vista. La prima parte del volume spiega cosa sono le pratiche sleali e perché contrastarle a livello europeo è importante per tutti i componenti dei sistemi agroalimentari, dagli agricoltori ai consumatori. Nella stessa sezione entreremo nel dettaglio delle nuove norme e abbiamo voluto aggiungere un racconto sul ‘dietro le quinte’ del processo decisionale.

Nella seconda parte del volume trovano posto gli approfondimenti. Quelli sulle esperienze nazionali hanno l’obiettivo di dare un contributo al dibattito sul recepimento della direttiva da parte del Parlamento italiano. Un’altra riflessione approfondita è dedicata ai cambiamenti di lungo periodo dell’approccio dell’Ue alle relazioni contrattuali nella filiera agroalimentare. Stiamo assistendo a un’evoluzione del rapporto tra diritto antitrust e politica agricola che contribuisce a spiegare sia la gestazione lunga della legislazione Ue sulle pratiche sleali nella fase iniziale, sia la sua approvazione così celere nelle fasi finali.

Partecipare da protagonisti in questa evoluzione è di primaria importanza sia per l’Italia, sia per istituzioni europee che vogliono diventare sempre più capaci di rispondere alle domande della società che cambia. C’è bisogno di più Europa, che sia al contempo “al servizio” e “utile” ai cittadini.

**01**

**Cosa cambia**

## Pratiche commerciali sleali nella catena agroalimentare

Cosa sono?

Un produttore di ortaggi italiano vende la sua merce a una catena di supermercati in maggio e incassa il dovuto in dicembre, ben sette mesi dopo. Un rivenditore al dettaglio in Belgio fa una promozione per la stagione del barbecue, con lo sconto del 30% sulle costolette di agnello. Lo sconto attira i clienti, e aumenta la vendita anche di altri prodotti. Peccato che il fornitore non fosse stato informato della campagna e che alla data del pagamento finisca per ricevere il 30% in meno di quanto pattuito per le costolette vendute in quel periodo. Un esportatore di frutta in Spagna riceve un ordine per 40 tonnellate di prodotto da inviare a una centrale d'acquisto che opera per diverse catene di supermercati in Germania. Il fornitore prepara la merce secondo i requisiti di confezionamento richiesti e la invia lo stesso giorno. Il giorno dopo, mentre la frutta è sulla strada, l'acquirente gli comunica che non servono più 40 tonnellate, ma 20. Il produttore potrebbe insistere per consegnare e farsi pagare tutto il prodotto, consapevole del rischio che probabilmente non sarà più chiamato dal distributore né per il resto della stagione, né forse mai. Nessuno fa affari con i piantagrane. Oppure sarà costretto a vendere le 20 tonnellate che da un giorno all'altro sono diventate un'eccedenza a un prezzo inferiore a un mercato all'ingrosso o con requisiti di packaging diversi, cioè con costi aggiuntivi per il ri-confezionamento.

Comportamenti di questo tipo sono palesemente scorretti. Ma sono anche piuttosto frequenti nella filiera agroalimentare. Termine con cui si intende quell'insieme di mercati e relazioni che unisce agricoltori, industria alimentare, intermediari vari, rivenditori al dettaglio e caratterizzato da notevoli differenze di potere contrattuale tra le piccole e le medie imprese, da una parte, e le grandi imprese, dall'altra. Senza dimenticare i destinatari finali, i consumatori. La filiera alimentare in Europa è fatta come una clessidra: decine di milioni di agricoltori, centinaia di migliaia di imprese della trasformazione e qualche migliaio di acquirenti che rivendono a centinaia di milioni di consumatori. In tutti i paesi europei, si

registrano alti livelli di concentrazione nel segmento della rivendita al dettaglio, principalmente la grande distribuzione organizzata e le sue centrali d'acquisto.

Negli ultimi anni questa tendenza alla concentrazione si è ulteriormente accentuata. I motivi sono tanti, non ultimo la concorrenza delle grandi piattaforme del commercio online. Non è tanto la vendita su internet di generi alimentari, che è fenomeno in forte crescita ma ancora marginale, quanto l'acquisizione da parte dei giganti dell'e-commerce di catene di supermercati e le alleanze del retail tradizionale con grandi piattaforme online. Uno scenario in cui gli acquirenti sono sempre di meno, più organizzati e di dimensioni sempre più grandi. I fornitori, soprattutto in Europa, sono invece tanti, di piccole dimensioni, frammentati e poco propensi all'aggregazione.

Così, le pratiche commerciali sleali colpiscono i produttori più deboli, come gli agricoltori, anche se questi non sono direttamente esposti a esse. L'effetto negativo delle pratiche commerciali sleali che si verificano a valle, ad esempio tra un rivenditore al dettaglio e un trasformatore, spesso si ripercuote a monte della filiera, fino a raggiungere gli agricoltori. Denunciare? Certo, in alcuni casi si può, rivolgendosi alla giustizia civile. Assumendosi il rischio, come nel caso del produttore spagnolo, di essere messo sulla lista nera e di non essere più chiamato dagli acquirenti. Si chiama 'fattore paura'. È quello per cui la parte più debole di un'operazione commerciale è restia a presentare una denuncia per paura di compromettere un rapporto commerciale esistente con la parte più forte.

Le norme specifiche in materia di pratiche commerciali sleali in 20 paesi europei testimoniano una notevole preoccupazione a livello nazionale. Esse sono tuttavia trattate in modo molto eterogeneo e in alcuni di essi la tutela contro tali pratiche è assente o inefficace. Il danno stimato di questi comportamenti scorretti in Europa ammonta a oltre 10 miliardi di euro l'anno e i costi aggiuntivi per chi li subisce a circa 4,4 miliardi di euro.

Le pratiche commerciali sleali hanno un impatto anche sui consumatori. Una filiera caratterizzata da una distribuzione inefficiente delle risorse è un ricettacolo per gli sprechi e mette sotto pressione anche i produttori più scrupolosi, in una corsa al ribasso dei prezzi che deprime sia la qualità del prodotto che finisce sulle tavole delle famiglie e dei cittadini, sia la qualità del processo di produzione incentivando sfruttamento del lavoro e pratiche produttive non sostenibili. Mercati poco trasparenti corrono spesso il rischio di essere mercati inefficienti, il che provoca danni a tutta l'economia e alla società.

## La nuova Direttiva Ue

La Direttiva europea contro le pratiche sleali è innovativa rispetto alla disciplina ad oggi vigente sia a livello dell'Unione europea che nazionale. Si distingue per le scelte di impostazione, e per gli ambiti e gli elementi di regolazione.

La Direttiva assume quale propria base giuridica la Politica agricola comune (art. 43.2 del TFUE) ed introduce regole di mercato specifiche per il mercato agricolo e per la produzione agricola, espressamente motivate in ragione di una condizione di incertezza e dunque di specifico rischio di mercato “dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all’esposizione ai fattori meteorologici. Tale incertezza è aggravata dal fatto che i prodotti agricoli e alimentari sono più o meno deperibili e stagionali” (considerando 6 del testo della Direttiva).

Secondo le premesse della Direttiva, “nella filiera agricola e alimentare sono comuni squilibri considerevoli nel potere contrattuale tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari. È probabile che tali squilibri nel potere contrattuale comportino pratiche commerciali sleali nel momento in cui partner commerciali più grandi e potenti cerchino di imporre determinate pratiche o accordi contrattuali a proprio vantaggio quando un partner commerciale è più debole della controparte” (considerando 1). Si sottolinea inoltre che l’elemento del rischio connesso alla cura di un ciclo biologico è stato da ultimo enfatizzato da scelte europee di politica agricola, che hanno abbandonato le pratiche di intervento e garanzia sui prezzi sostituendole con scelte orientate verso dinamiche di mercato: “In un contesto di politica agricola decisamente più orientato al mercato rispetto al passato, proteggersi dalle pratiche commerciali sleali è ora più importante per gli operatori presenti nella filiera agricola e alimentare” (segue considerando 6).



La consapevolezza della necessità di adottare regole specifiche per il mercato agricolo si colloca all'interno di **una linea di politica legislativa che negli ultimi anni è emersa con sempre maggiore chiarezza nella Politica agricola comune**, e che ha portato a riconsiderare in modo critico le scelte orientate al solo mercato dei primi anni del secolo, **valorizzando il ruolo dei produttori agricoli e delle loro organizzazioni**.

In questa prospettiva, la Direttiva contro le pratiche commerciali sleali rafforza la riconosciuta specialità dell'agricoltura, per sua natura soggetta a regole di mercato diverse da quelle proprie delle altre attività economiche, e considera unitariamente l'intera filiera agroalimentare offrendo elementi giuridici rilevanti ed originali, che proiettano sul piano delle discipline economiche di mercato quanto è ormai acquisito sul piano della sicurezza alimentare.

## — Gli ambiti di regolazione

L'ambito della Direttiva sono le pratiche commerciali sleali lungo l'intera filiera agricola ed alimentare, con riferimento sia ai prodotti agricoli che a quelli alimentari.

Si tratta di una delimitazione dell'ambito originale a livello europeo, che in qualche misura riprende le indicazioni che sul piano nazionale erano state anticipate nel 2012 dall'art. 62 del D.L. Monti (D.L. 24 gennaio 2012, n. 1), poi diventato noto semplicemente come "Articolo 62" e che aveva a tema la "Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari".

Nella Direttiva vi sono però novità significative rispetto alla disciplina italiana del 2012, sia per quel che riguarda l'ambito di regolazione che quello di intervento, definito non astrattamente per categorie di prodotto, ma in riferimento alla collocazione sul mercato dei singoli operatori, venditori e acquirenti.

## I contenuti della Direttiva

Nel corso delle negoziazioni inter-istituzionali, il Parlamento europeo ha ottenuto un numero significativo di modifiche al testo, che migliorano considerevolmente la protezione degli agricoltori e delle piccole, medie e medio-grandi imprese agroalimentari. Vale la pena ricordare che si tratta di un'armonizzazione minima, pertanto gli Stati membri potranno prevedere l'estensione dei soggetti coinvolti, così come della lista di pratiche vietate nelle loro legislazioni nazionali.

La Direttiva si compone di 15 articoli.

**L'articolo 1** definisce l'oggetto della Direttiva che si applica a una lista minima di pratiche sleali in relazione alla vendita di qualsiasi prodotto agricolo o alimentare, nonché in relazione alla fornitura di servizi 'ancillari' alla vendita di tali prodotti (come per esempio attività promozionali, ricerche di mercato...). Nello stesso articolo si stabilisce una definizione generale di pratica commerciale sleale, alla quale i vari Stati membri potranno ricorrere per estendere a livello nazionale la lista di pratiche vietate.

Rispetto alla proposta della Commissione, il negoziato tra Consiglio e Parlamento ha portato a **espandere notevolmente il numero di fornitori protetti**. La bozza legislativa dell'Esecutivo Ue prevedeva la protezione dei fornitori con fatturati inferiori ai 50 milioni di euro o un numero di dipendenti fino a 250, nelle loro relazioni commerciali con i soli acquirenti con fatturati o numero di dipen-

denti superiori a tali soglie. Su insistenza dell'Europarlamento, la versione definitiva della Direttiva adotta un approccio dinamico: stralcia il riferimento al numero di dipendenti e suddivide tutti gli operatori in 6 categorie in base ai loro livelli di fatturato (da 0 a 2 milioni di euro, da 2 a 10 milioni, da 10 a 50 milioni, da 50 a 150 milioni, da 150 a 350 milioni, da 350 milioni in poi). Con questa soluzione ogni fornitore sarà protetto nel caso in cui il proprio acquirente rientri in una classe di fatturato superiore.

Con l'obiettivo di migliorare l'equità anche a livello globale, oltre all'inclusione di fornitori stranieri, sono ora coperti anche gli acquirenti residenti in Paesi terzi. L'Europarlamento aveva chiesto questo punto per evitare eventuali triangolazioni da parte degli acquirenti che potrebbero avere o decidere di spostare la propria sede legale o centrale d'acquisto al di fuori dell'Unione, pur mantenendo la propria rete distributiva in Europa, per eludere tale Direttiva.

**L'articolo 2** fornisce le definizioni dei termini ricorrenti nelle disposizioni della direttiva: "acquirente", "fornitore", "autorità pubblica", "prodotti agricoli e alimentari" e "deperibilità".

Per quanto riguarda i prodotti, la Direttiva concerne i "prodotti agricoli e alimentari", ossia i prodotti agricoli elencati nell'allegato I del TFUE, inclusi quelli della pesca e dell'acquacoltura, e i prodotti agricoli trasformati ad uso alimentare.

In merito alla definizione di fornitore (che comprende anche le relative organizzazioni di fornitori, come le cooperative) e acquirente, questi vengono inclusi nell'ambito di applicazione della Direttiva indipendentemente dal proprio luogo di stabilimento, purché intrattengano relazioni commerciali con operatori basati nell'Unione.

**L'articolo 3** elenca le **pratiche commerciali sleali vietate**. Le pratiche di cui al paragrafo 1 rappresentano una ripartizione sproporzionata del rischio a favore dell'acquirente, sono manifestamente sleali e quindi devono essere vietate.

La Commissione ne proponeva quattro:

1. i **ritardi nei pagamenti** per i prodotti deperibili (oltre i 30 giorni);
2. le **modifiche unilaterali e retroattive dei contratti** di fornitura;
3. la **cancellazione degli ordini** di prodotti deperibili con breve preavviso;
4. il **pagamento per il deterioramento dei prodotti** già venduti e consegnati all'acquirente.

A queste quattro, il Parlamento ne ha aggiunte ulteriori sei:

1. i ritardi nei pagamenti per i prodotti non deperibili (oltre i 60 giorni);
2. l'**imposizione di pagamenti per servizi non correlati alla vendita** del prodotto agricolo e alimentare;
3. il **rifiuto di concedere un contratto scritto se richiesto** dal fornitore;
4. l'**abuso di informazioni confidenziali** del fornitore da parte dell'acquirente;
5. le ritorsioni commerciali o anche solo la **minaccia di ritorsioni** nel caso in cui il fornitore si avvalga dei diritti garantiti da questa Direttiva;
6. il **pagamento** da parte del fornitore **per la gestione dei reclami dei clienti** non dovuti alla negligenza del fornitore stesso.

Al paragrafo 2 dello stesso articolo si identificano invece **altre pratiche, sleali quando applicate senza un accordo**, ma che possono essere accettabili o presentare addirittura un aumento di efficienza reciproca se sono precedentemente concordate, in modo chiaro e univoco, tra le parti. Tali pratiche dovrebbero pertanto essere trattate in modo diverso dalle norme in materia di pratiche commerciali sleali, al fine di consentire un miglioramento dell'efficienza che risulti, in ultima analisi, in forniture e prezzi adeguati.

Questo secondo gruppo comprende quattro pratiche proposte dalle Commissioni:

1. la restituzione di prodotti invenduti o sprecati;

2. il pagamento di costi per l'immissione sul mercato del prodotto, di immagazzinamento, di esposizione o inserimento in listino dei prodotti alimentari;
3. il pagamento per spese promozionali;
4. il pagamento per spese pubblicitarie.

A queste, il Parlamento ha aggiunto:

1. il pagamento per i costi di advertising;
2. il pagamento per la gestione del prodotto una volta consegnato. Per tutte queste pratiche, l'acquirente dovrà presentare al fornitore, se richiesta, una stima per iscritto di tale pagamento.

Vengono inoltre rafforzate molte delle pratiche iniziali proposte dalla Commissione, come l'inserimento del preavviso di minimo 30 giorni per le cancellazioni degli ordini, il divieto di qualsiasi modifica unilaterale dell'ordine indipendentemente dal fatto che sia retroattiva o meno, o il divieto di imposizione non solo da parte dell'acquirente, ma anche da parte delle centrali d'acquisto, di costi e servizi non richiesti.

**L'articolo 4** impone agli Stati membri di designare una o più autorità di contrasto competenti per le pratiche commerciali sleali vietate. Le autorità di contrasto esistenti, ad esempio, nel settore del controllo dell'agroalimentare o del diritto della concorrenza potrebbero essere scelte come autorità competenti.

**L'articolo 5** dà la possibilità al fornitore di decidere a quale autorità di contrasto rivolgersi, che sarà responsabile per l'indagine: se a quella del proprio Stato membro o a quella dello Stato membro dell'acquirente. In questo modo, **il fornitore potrà scegliere la legislazione nazionale più appropriata alle sue necessità**.

Al fine di assicurare la **confidenzialità delle denunce e l'identità dei denunciati** (spesso scoraggiati nel procedere dal cosiddetto 'fear factor', la paura di eventuali ritorsioni da parte dei propri clienti), viene

stabilito che, su richiesta, tale confidenzialità debba essere protetta durante tutta la procedura investigativa non solo in merito all'identità del fornitore, ma anche a tutte le altre informazioni che il fornitore stesso individua come sensibili. Sulla stessa linea, viene data la possibilità alle organizzazioni di fornitori e alle organizzazioni di rappresentanza di presentare denuncia all'autorità di contrasto a nome dei propri membri, garantendo ulteriormente l'anonimato del denunciante. Anche le organizzazioni non governative potranno sporgere una denuncia su richiesta e a nome di un fornitore.

Inoltre, per evitare quanto successo in alcuni Stati membri che, seppur dotati di legislazioni avanzate in materia, le hanno lasciate largamente inapplicate e garantire il massimo di certezza giuridica, si prevedono alcuni obblighi per le autorità di contrasto, sia da un punto di vista temporale che procedurale. Tra questi, l'obbligo di informare il denunciante in merito al seguito che verrà dato alla denuncia, l'obbligo di avviare l'indagine in tempi ragionevoli nel caso esistano motivi sufficienti per agire, l'obbligo di porre fine a una pratica sleale.

**L'articolo 6** stabilisce che **le autorità di contrasto debbano avere a disposizione risorse e competenze sufficienti per svolgere i propri compiti**, oltre che i poteri necessari per avviare indagini di propria iniziativa o a seguito di una denuncia, per raccogliere informazioni e effettuare ispezioni a sorpresa nell'ambito di un'indagine, per avviare provvedimenti provvisori di sospensione di una pratica vietata e porre fine a una violazione, per imporre sanzioni e pubblicare le decisioni adottate onde conseguire un effetto deterrente.

**L'articolo 7** dà la possibilità agli Stati membri di promuovere meccanismi di mediazione tra le parti, per facilitare la risoluzione delle controversie senza dover forzatamente ricorrere a una denuncia. Tali meccanismi non comportano alcun pregiudizio ai diritti

del fornitore di presentare comunque una denuncia, o ai poteri di un'autorità di contrasto di avviare comunque un'indagine.

**L'articolo 8** rafforza la **cooperazione tra le autorità nazionali**, che dovranno incontrarsi almeno una volta l'anno per discutere di buone pratiche, l'apparizione di nuovi comportamenti scorretti e l'evoluzione dei vecchi. Insieme alla Commissione, le autorità nazionali dovranno adottare raccomandazioni per garantire un'applicazione della Direttiva il più omogenea possibile a livello dell'Unione. In più, la Commissione creerà un sito web con tutte le informazioni necessarie sulle singole autorità di contrasto nazionali.

**L'articolo 9** specifica come gli Stati membri possano prevedere ulteriori norme volte a combattere le pratiche commerciali sleali che siano più ambiziose e vadano al di là del livello minimo garantito dall'Unione con questa Direttiva.

**L'articolo 10** stabilisce gli obblighi di rendicontazione da parte degli Stati membri, che dovranno pubblicare un rapporto annuale delle attività delle loro autorità di contrasto, specificando il numero di denunce ricevute, le indagini aperte e, per quelle chiuse, una descrizione della questione, del risultato delle indagini e delle decisioni prese.

Viene inoltre inserito l'impegno da parte della Commissione di realizzare uno studio sugli effetti delle centrali di acquisto sul funzionamento della filiera agroalimentare, che servirà come base della futura revisione della Direttiva.

**L'articolo 11** istituisce la procedura di comitato che assiste la Commissione mentre **l'articolo 12** prevede che la stessa Commissione realizzi una valutazione entro quattro anni dall'applicazione della Direttiva, redigendo una relazione sullo stato del

recepimento della stessa, sull'efficacia delle misure implementate a livello nazionale e sul livello di cooperazione tra le varie autorità di contrasto degli Stati membri. Sulla base di tale valutazione, la Commissione potrà proporre una revisione dell'attuale testo.

**Gli articoli 13, 14 e 15** contengono le disposizioni concernenti il recepimento della Direttiva, che dovrà essere adottata dai vari Stati membri al più tardi entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione e implementata entro 30 mesi.

03



**Il racconto in  
prima persona**



## — Primi passi

Come già dimostrato dalla discussione sul Regolamento Omnibus – che grazie agli eurodeputati, da aggiustamento amministrativo, si è trasformato in una riforma di medio termine della Politica agricola comune – l'iter della Direttiva contro le pratiche commerciali sleali ha confermato che il **Parlamento europeo è diventato sempre più importante nel processo decisionale** dell'Ue, sia come ispiratore dell'iniziativa legislativa, sia nelle fasi finali del processo.

Dopo oltre dieci anni di molte riflessioni, intenso lavoro e numerosi nulla di fatto, il momento di svolta per l'adozione di una legislazione europea per contrastare le pratiche sleali nel settore agroalimentare è arrivato nel giugno del 2016, quando la Plenaria di Strasburgo ha adottato a larghissima maggioranza una risoluzione che chiedeva alla Commissione di presentare una proposta legislativa.

Sulla scia di tale richiesta, nel dicembre dello stesso anno anche il Consiglio ha a sua volta invitato la Commissione ad avviare una valutazione d'impatto al fine di proporre un quadro legislativo per affrontare il problema. Due passaggi fondamentali che hanno posto le condizioni perché il Commissario europeo all'agricoltura Phil Hogan, da sempre sostenitore dell'iniziativa, potesse mettere una proposta legislativa in materia sul tavolo del Collegio dei commissari, sicuro della sua adozione. Era il 12 aprile 2018. La Direttiva di Hogan rappresentava un ottimo punto di partenza per rispondere alle domande di lunga data e sempre più forti da parte della comunità agricola europea. Da subito, però, noi eurodeputati abbiamo ritenuto che il testo potesse essere più ambizioso.

Ci si trovava tuttavia a muoversi all'interno di confini molto stretti in termini di base giuridica, e cioè l'articolo 43 del Trattato di funzionamento dell'Unione. Una scelta che limitava l'ambito di intervento solo a quelle pratiche con una ripercussione diretta sui livelli di reddito degli agricoltori. Nel caso in cui questo nesso non fosse stato dimostrabile, la lobby dei supermercati, Eurocommerce, avrebbe infatti presentato ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione, invalidando l'intera normativa.

Un dossier delicato, che toccava interessi fortemente contrapposti. Cosa evidente anche all'interno del Parlamento europeo, dove si è subito scatenato un **conflitto di competenze**: nonostante, proprio in virtù della base legale 'agricola', la titolarità dell'iter legislativo fosse stata attribuita alla Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori continuava a rivendicare un ruolo da protagonista nel negoziato. Solo dopo un intenso braccio di ferro, durato circa un mese, l'Europarlamento ha deciso che il dossier dovesse restare nelle mani della Commissione agricoltura che, nel frattempo, aveva ufficializzato il mio ruolo di relatore.

Bisognava **fare in fretta**: avremmo dovuto raggiungere un accordo politico tra i due co-legislatori, il Parlamento europeo e il Consiglio dei Ministri all'agricoltura dell'Unione, entro Natale 2018. A molti sembrava una missione impossibile, ma era l'unico modo per avere una validazione finale del testo entro maggio 2019, termine dell'attuale legislatura europea, **scongiurando ogni rischio di un nuovo, frustrante nulla di fatto**.

A inizio luglio la prima bozza di posizione del Parlamento europeo era pronta. A tempo di record, tenuto conto che per avere un quadro completo e proporre modifiche sensate a una proposta della Commissione europea bisognava aver ascoltato tutti le parti interessate: politiche, economiche e sociali.

Il filo conduttore del mio rapporto era la volontà di mettere fine alle inefficienze economiche che vanno a discapito non solo dei produttori ma anche della qualità del cibo che arriva sulle tavole di milioni di consumatori: volevamo rendere la proposta ancora più ambiziosa con l'estensione dell'applicazione non solo ai prodotti alimentari, ma a tutti i prodotti agricoli (florovivaismo, mangimistica, alimenti per animali...), e con l'apertura a tutti i fornitori grazie all'eliminazione del limite di applicazione fissato dalla Commissione Ue a 50 milioni di euro di fatturato o 250 dipendenti. Cercavamo poi di migliorare e ampliare le definizioni di pratica commerciale sleale e di acquirente, oltre a rafforzare i poteri delle autorità di contrasto nazionali e a fissare tempistiche di reazione certe alle denunce degli operatori, garantendo una maggior certezza di applicazione delle misure.

Il lavoro della Commissione agricoltura non era però terminato: si apriva infatti la possibilità per tutti i deputati di presentare ulteriori proposte di modifica. Spinti anche dalle **notizie della maxi-centrale d'acquisto che nel frattempo le grandi catene Carrefour e Tesco avevano formato** mettendo insieme un potere negozia-

le schiacciante, con la somma dei due fatturati che supera abbondantemente i 150 miliardi di euro, prima dell'estate i membri della Commissione agricoltura hanno presentato oltre 600 emendamenti, la stragrande maggioranza dei quali si poneva nel solco delineato dal mio rapporto iniziale.

## Il ritorno del "Club-Med" in Consiglio

Al termine della pausa estiva, con il lavoro di traduzione ultimato, era chiaro come il testo che il Parlamento avrebbe votato nelle settimane successive avesse imboccato la strada giusta. Bisognava ora convincere i Ministri agricoli dell'Unione a seguire il nostro approccio nella posizione alla quale stavano lavorando, per raggiungere un accordo il più presto possibile. Dello stesso avviso era anche il governo austriaco, che aveva la Presidenza di turno dell'Unione e considerava la Direttiva una priorità, come più volte ribadito dal Ministro all'agricoltura Elisabeth Köstinger.

Grazie al prezioso impegno e alla costante collaborazione del Ministro italiano Gian Marco Centinaio e dei funzionari del suo Ministero, abbiamo quindi sostenuto e incoraggiato la creazione di un **fronte mediterraneo di Ministri, guidato dall'Italia**, che potesse supportare il lavoro del Parlamento europeo. Un fronte che ha visto fin da subito l'adesione di Francia, Spagna, Portogallo e poi allargatosi ad altri paesi. Il gruppo dei 'volenterosi' era ampio, ma una minoranza di paesi, i 'liberali' del Nord-Europa guidati dalla Germania, erano da sempre contrari per diverse ragioni a una normativa europea; al contrario, spingevano per l'adozione di schemi di auto-regolamentazione volontaria tra gli operatori. Un'iniziativa di questo tipo, tra l'altro, era stata già avviata con la cosiddetta "Supply Chain Initiative" ma i risultati in termini di adesione delle imprese erano stati davvero modesti.

La minoranza dei paesi, comunque, è stata in grado di bloccare molte delle proposte che gli altri avevano mutuato dal Parlamento, rendendo la posizione del Consiglio meno ambiziosa, con poche proposte che miravano essenzialmente a risolvere eventuali problematiche amministrative per l'applicazione a livello nazionale.

## — La battaglia nell'Europarlamento

Intanto, grazie all'ottimo lavoro e alla fruttuosa collaborazione tra tutti i gruppi politici e la squadra di relatori, il lavoro in Parlamento europeo procedeva spedito. Il primo ottobre la Commissione agricoltura ha approvato a larghissima maggioranza (38 deputati a favore, 4 contrari e 2 astenuti) il mio rapporto, in cui erano confluiti gli emendamenti dei colleghi, e mi affidava il mandato a negoziare con Consiglio e Commissione.

Con 80 modifiche al testo originario della Commissione europea, dicevamo un secco no alla cancellazione last minute degli ordini, ai ritardi nei pagamenti ai fornitori, alle modifiche unilaterali dei contratti, ai mancati pagamenti ai fornitori per la merce invenduta. Tutte pratiche le cui conseguenze economiche finiscono sulle spalle dei nostri produttori e di tutti noi consumatori, che vediamo abbassata la qualità del cibo che portiamo in tavola, ma anche i diritti sociali di chi li produce.

Ma la scelta di difendere le aziende agricole e agroalimentari indipendentemente dalla loro dimensione economica, perché **una pratica scorretta è scorretta sempre**, non era andata giù a tutti. Dalla nostra parte avevamo l'intera filiera produttiva, gli agricoltori e i trasformatori, ma anche le organizzazioni non governative che da sempre lottano per una maggiore equità nei rapporti commerciali. Dall'altra c'era la lobby dei distributori, che continuava a opporsi non solo alle nostre proposte, ma alla Direttiva in sé. Una posizione difficilmente comprensibile, alla luce del fatto che **la Direttiva**

**contro le pratiche sleali non apre una caccia alle streghe.** Se non ci si comporta in modo scorretto, di cosa avere paura? La preoccupazione era, al contrario, palpabile.

L'ultimo tentativo di bloccare tutto è avvenuto a fine ottobre, quando la Plenaria del Parlamento era chiamata a validare gli emendamenti alla proposta del Commissario Hogan e il mandato a negoziare con il Consiglio e la Commissione Ue nei cosiddetti 'triloghi', fase finale dell'iter legislativo.

In quell'occasione, consapevoli di non avere una maggioranza a proprio favore per modificare e indebolire il testo uscito dalla Commissione agricoltura, un gruppo di parlamentari del Nord-Europa, tutti provenienti dai paesi che in Consiglio avevano bloccato proposte ambiziose, hanno tentato di ritardare il voto. **La strategia era quella di paralizzare l'iter legislativo, in quanto un ritardo avrebbe significato rimandare tutto** alla prossima legislatura, senza nessuna garanzia di avere finalmente una Direttiva approvata.

Era ora o mai più. E la **Plenaria di Strasburgo** ha risposto con prontezza: a grande maggioranza (428 a favore, 170 contrari e 17 astenuti), il **22 ottobre 2018 ha dato il via libera all'avvio dei negoziati con il Consiglio dei Ministri e la Commissione Ue.** Negoziati cui, dati i limiti temporali entro i quali dovevamo arrivare a un accordo, abbiamo voluto dare avvio il giorno stesso del voto in Plenaria con l'obiettivo di finalizzare il dossier entro Natale. Spettava ora alla Commissione europea e al Consiglio dei Ministri dell'agricoltura dell'Unione fare la loro parte per non perdere l'appuntamento con questa svolta cruciale.

Così, a poche ore dal voto decisivo, ci trovavamo seduti gli uni di fronte agli altri con il Commissario Hogan e i rappresentanti della Presidenza Austriaca per avviare le discussioni. Dopo una presentazione dei tre mandati negoziali e un intenso dibattito sulle priorità di ciascuna istituzione, l'obiettivo comune di tutti era quanto meno chiaro: raggiungere un accordo al più presto per essere certi che le nuove regole venissero approvate prima delle elezioni del Parlamento europeo a maggio 2019.

Nelle settimane successive, il lavoro è proseguito giorno e notte tra incontri istituzionali, riunioni tecniche, incontri preparatori, arrivando al 7 dicembre, al termine del quarto round negoziale, con un accordo di massima che copriva la stragrande maggioranza dei punti. **Rimanevano tuttavia aperte tre questioni fondamentali per il Parlamento europeo:** l'estensione dell'ambito di applicazione al maggior numero possibile di operatori, l'inserimento di definizioni cruciali per un'applicazione efficace delle norme e le pratiche commerciali sleali addizionali che avrebbero dovuto essere proibite. Tutti punti sui quali le altre due istituzioni rimanevano ancora troppo distanti dalle richieste del Parlamento.

Da un lato, il Commissario Hogan stava trovando forti **resistenze all'interno della Commissione Ue:** come già accaduto pochi mesi prima con il Regolamento Omnibus, coloro che più si opponevano alle richieste del Parlamento facevano capo all'ala liberista dell'esecutivo Ue di cui fanno parte il Commissario alla concorrenza, la danese Margrethe Vestager, e il vicepresidente della Commissione, il finlandese Jyrki Katainen.

Dall'altro, la stessa Presidenza austriaca non si stava muovendo in modo significativo nella direzione da noi auspicata e, nonostante una pluralità di Ministri si fossero espressi a sostegno delle nostre proposte, i giganti della grande distribuzione stavano facendo **blocco con i Paesi del Nord Europa** per limitare il più possibile il numero di soggetti protetti. Un'azione di contrasto che era stata portata ai più alti livelli decisionali, coinvolgendo addirittura il Presidente di turno del Consiglio Ue, il Cancelliere austriaco Sebastian Kurz. Da parte nostra, **eravamo pronti a proseguire le trattative ma non** disposti a svendere la nostra posizione e avallare **un accordo al ribasso**, forti della convinzione che le aziende agricole, agroalimentari e le cooperative, indipendentemente dalla loro dimensione economica, debbano essere protette dalle pratiche commerciali sleali. Non potevamo accettare una proposta di compromesso di poco superiore al limite di 50 milioni di euro di fatturato proposto dalla Commissione. Serviva qualcosa di ben più ambizioso per consentire un accordo politico in occasione dell'ultimo trilatero, calendarizzato il 12 dicembre. In caso contrario, saremmo comunque stati pronti a riaprire i negoziati nel nuovo anno, con la nuova Presidenza rumena del Consiglio.



## — Difficile, non impossibile

In questa situazione, si arrivava al giorno decisivo. Un giorno reso ancora più teso dall'attentato terroristico che aveva colpito la città di Strasburgo la sera precedente. Il round negoziale si è rivelato più duro del previsto, in quanto anche alcuni membri del team negoziale del Parlamento europeo, erano stati convinti del fatto che non si potesse raggiungere un risultato migliore di quello sul tavolo, che prevedeva una soglia a 250 milioni di euro di fatturato, e 4 pratiche vietate aggiuntive: un passo avanti importante verso l'eliminazione delle pratiche commerciali sleali più dannose nella filiera, ma del quale, nonostante gli sforzi fatti, non eravamo ancora pienamente soddisfatti.

Così, dopo esserci consultati con i capi-gruppo dei principali partiti politici al Parlamento, e nonostante i rischi che un ritardo avrebbe comportato **mi sono assunto la responsabilità di bocciare il compromesso con la Presidenza austriaca**. Avevamo, a quel punto, ancora gennaio per concludere i colloqui e ottenere l'intesa più ambiziosa possibile, riaprendo immediatamente le trattative all'apertura del semestre di Presidenza rumena: proprio per questo, avevo già preso contatti con Viorica Dăncilă, per anni mia collega eurodeputata in Commissione agricoltura e oggi Primo Ministro del paese. Ma proprio quando tutto portava a credere che non ci fossero più margini per concludere il negoziato entro Natale, ecco il colpo di scena. **La mattina del 17 dicembre** abbiamo ricevuto una lettera firmata dai due Ministri che si stavano passando il testimone

per la Presidenza di turno del Consiglio, **l'austriaca Elisabeth Köstinger e il rumeno Petre Daea, che chiedevano all'Europarlamento di tornare al tavolo dei negoziati**, mercoledì 19 dicembre. L'incontro, per la prima volta, sarebbe stato non a tre, ma a quattro: la Presidenza austriaca, la Presidenza rumena, la Commissione Ue e gli eurodeputati.

La nostra risposta non poteva che essere favorevole ad un ultimo sforzo nel tentativo di trovare un accordo, pur specificando agli altri negoziatori come il Parlamento non potesse accettare una proposta che limitasse la propria protezione alle solo aziende che realizzino un fatturato fino a 50 milioni di euro o poco più, lasciando gli altri privi di tutela. Le posizioni erano ancora distanti, ma era chiaro come si stesse lavorando per smussare gli angoli.

## Il risultato

Ci presentavamo così, nella settimana di Natale, all'appuntamento decisivo nelle sale del Consiglio, le stesse sale che nell'ottobre 2017 avevano visto il raggiungimento dell'accordo sul Regolamento Omnibus. L'atmosfera era tesa. Nell'ultimo incontro non avevo nascosto disappunto e delusione. Ma averci richiamato doveva significare che un muro doveva essersi sgretolato. Dopo solo due ore di confronto, infatti, è arrivato l'accordo: **tutte le richieste del Parlamento erano state accolte in modo soddisfacente**, con una soglia di fatturato moltiplicata per sette volte, il numero di pratiche vietate che veniva raddoppiato, passando da 8 a 16, e l'inserimento di definizioni fondamentali, in particolare quella di pratica commerciale sleale.

Avevamo spinto al massimo per raggiungere l'obiettivo più ambizioso possibile e, a soli otto mesi dalla presentazione della proposta del Commissario Hogan, siamo riusciti a garantire che il 100% degli agricoltori e oltre il 97% delle aziende agroalimentari europee saranno tutelate da pratiche inique e inaccettabili. In Italia, questo si traduce in una tutela per tutte le aziende agricole e il 99% di quelle alimentari (vedi Allegato).

Dopo la spaccatura che aveva caratterizzato l'intera discussione, perfino i 28 paesi membri dell'Unione hanno dato il loro via libera all'unanimità al testo uscito dalle negoziazioni; via libera confermato qualche giorno dopo, il 23 gennaio, dal voto a grandissima maggioranza espresso dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo, che con 38 voti a favore, 4 contrari e 2 astenu-

ti, ha inviato il testo all'Assemblea plenaria per il definitivo via libera di marzo 2019.

Abbiamo concluso l'iter decisionale in tempi da record, sempre mantenendo fede alle ambiziose promesse fatte fin dall'inizio del dibattito: sostenere i diritti di chi lavora nell'agroalimentare significa sostenere modelli di produzione agroalimentari giusti, solidali e comuni, senza i quali verrebbe meno uno dei pilastri fondamentali su cui basa il futuro dell'economia e della società europea.







# 02

---

## **Approfondimenti**

Il dibattito europeo e il recepimento nazionale



## Dal libro bianco del 2009 alla proposta di Direttiva e oltre

### **Bruno Buffaria**

Capo Unità 'Governance dei mercati agroalimentari' - Direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale - Commissione europea

A meno di un anno dalla sua nomina a Commissario all'agricoltura, Phil Hogan ha annunciato al Consiglio dei Ministri per l'agricoltura del settembre 2015 il suo intento di nominare una *Agricultural Market Task Force*, per analizzare il funzionamento delle filiere agro-alimentari europee e presentare una serie di proposte per migliorarne il funzionamento.

Perché? I quattro nuovi regolamenti di base della Politica agricola comune erano stati approvati il 13 dicembre 2013 dopo più di due anni di negoziati ed i servizi della Commissione Ue li stavano allora implementando. Non si trattava quindi di riaprire un dibattito appena concluso con il Consiglio e il Parlamento europeo. Le ragioni erano invece economiche e politiche.

Il graduale processo di liberalizzazione degli scambi commerciali, accompagnato dal processo di riforma delle politiche agricole si è tradotto in notevoli opportunità di mercato e di esportazione per l'agricoltura europea, con un'economia agroalimentare sempre più e meglio inserita nel contesto economico mondiale. Ne è altresì risultata un'esposizione maggiore degli agricoltori non solo all'instabilità dei mercati mondiali, che genera una maggiore volatilità dei prezzi agricoli, ma anche a shock politici o a rischi sistemici legati a crisi di origine veterinaria o fitosanitaria.

Al contempo, l'evoluzione della Politica agricola comune ha rimosso i sistemi di governo dell'offerta, per permettere agli agricoltori di rispondere ad una domanda molto più diversificata e segmenta-

ta. La graduale eliminazione delle quote latte, nel 2015, e zucchero, nel 2017, sono stati gli ultimi passi di questo processo. Ma questi cambiamenti rappresentano anche nuove sfide. Il settore agricolo, già caratterizzato da una certa atomizzazione, in quanto composto principalmente da produttori indipendenti, oggi è infatti molto meno protetto dagli strumenti di governo dell'offerta.

La preoccupazione diffusa che, in queste circostanze, gli agricoltori diventino la principale variabile di adattamento o ammortizzazione della filiera agroalimentare è venuta quindi affermandosi nel dibattito politico europeo. In considerazione di ciò, il rafforzamento della resilienza del settore agroalimentare europeo, e in particolare dei produttori agricoli, è andato emergendo come una necessità politica. Ecco perché, già nel 2009<sup>(1)</sup>, la Commissione europea ha formalmente iniziato a discutere del miglioramento del funzionamento della filiera agroalimentare, proseguendo nel 2014 quando, con una Comunicazione, ha deciso di porre al centro dell'attenzione la questione delle pratiche commerciali sleali ed il loro impatto economico sulla filiera. Questa Comunicazione della Commissione ha fatto seguito al Libro verde del 2013 che presentava una valutazione iniziale dei problemi posti dalle pratiche commerciali sleali nelle relazioni tra imprese e catene di approvvigionamento alimentari e non alimentari, compresa la questione dell'applicazione efficiente delle norme nazionali esistenti e l'impatto che ne deriva sul mercato unico.

Ma le pratiche commerciali sleali non erano il solo obiettivo. Negli anni, il drastico ridimensionamento delle tradizionali misure d'intervento sui mercati agricoli, mirate a mantenere prezzi agricoli elevati, è stato accompagnato dall'introduzione di pagamenti diretti ai produttori per rendere parte dei redditi agricoli immune dalle variazioni erratiche dei prezzi e assicurarsi che le aziende agricole potessero assorbire tali shock economici. Il quadro giuridico, come era emerso dalla riforma della Politica agricola del 2013, poneva inoltre una maggiore enfasi sul rafforzamento delle strutture organizzative degli agricoltori. Infatti, il Regolamento Ue sull'Organizzazione comune dei mercati (OCM) ha migliorato la *governance* della cooperazione tra produttori agricoli, con particolare attenzione alle organizzazioni di produttori, alle loro associazioni, alle organizzazioni interprofessionali e infine ai rapporti contrattuali tra i produttori e i loro acquirenti.

Raccogliendo alcune proposte dell'*Agricultural Market Task Force*, il Commissario Hogan si proponeva di integrare questo quadro normativo ampliando gli strumenti di auto-organizzazione degli agricoltori, inquadrando le pratiche commerciali sleali e migliorando l'accesso all'informazione economica lungo tutta la catena agroalimentare.

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa (COM (2009) 591). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese (COM (2014) 472). Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese (COM (2016) 32)



## Le organizzazioni di produttori e le deroghe al diritto della concorrenza

La Politica agricola comune riconosce associazioni di produttori agricoli con l'obiettivo di realizzare una migliore gestione dei rischi nel programmare gli investimenti produttivi in funzione della domanda, concentrare l'offerta per poi immetterla sul mercato, ridurre i costi realizzando economie di scala o migliorare la valorizzazione del prodotto con l'accesso a mercati ai quali un produttore individuale non potrebbe mai accedere per quantità insufficienti o perché non in grado di offrire un insieme di prodotti diversificati. Queste associazioni di agricoltori, riconosciute a livello nazionale ed europeo, si chiamano OP, ovvero organizzazioni di produttori. Il Regolamento OCM del 2013 contiene varie disposizioni relative al riconoscimento delle OP e delle AOP (associazioni di OP) e alle condizioni in base alle quali tali entità possono essere esentate dall'applicazione delle regole di concorrenza dell'Ue, segnatamente il divieto di cartello, esplicitato nell'articolo 101, paragrafo 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che vieta gli accordi, le decisioni e le pratiche concordate dagli attori economici che così facendo verrebbero a limitare la concorrenza. Ai sensi dell'articolo 42 del TFUE, le regole di concorrenza dell'UE si applicano all'agricoltura nella misura in cui i legislatori, cioè il Parlamento europeo e il Consiglio, lo decidono. I legislatori hanno quindi precisato all'articolo 206 del regolamento OCM che le regole

di concorrenza dell'UE si applicano all'agricoltura, "salvo altrimenti disposto nel presente regolamento".

In questo senso, il Regolamento OCM contiene in diversi articoli deroghe per permettere la cooperazione dei produttori agricoli. Ma le differenze tra i concetti alla base del diritto classico della concorrenza e le deroghe agricole previste da tale Regolamento potevano creare una certa ambiguità normativa o incertezza giuridica. L'obiettivo di rafforzare la posizione economica degli agricoltori all'interno della filiera aveva portato ad un aumento della complessità del quadro giuridico. Era necessario, quindi, rendere più chiare e praticabili le norme applicabili per favorire l'azione economica associata degli agricoltori.

Il cosiddetto Regolamento Omnibus, entrato in vigore il 1° gennaio 2018, è stato la chiave per chiarire il quadro, introducendo una deroga esplicita all'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE per le OP e le AOP riconosciute. Questa disposizione si applica a tutti i settori agricoli. Una volta soddisfatte tutte le condizioni necessarie oltre a quelle di riconoscimento, una OP può infatti - ai sensi dell'articolo 152, paragrafo 1, lettera a), del Regolamento OCM - programmare la produzione dei suoi soci e ottimizzare i costi di produzione. Tuttavia, ciò richiede che la OP concentri l'offerta dei suoi membri e la immetta sul mercato.

In più, il nuovo articolo 209 del Regolamento OCM, come modificato dal Regolamento Omnibus, fornisce agli agricoltori e alle loro associazioni la possibilità di chiedere alla Commissione un parere sui loro accordi, decisioni e pratiche concordate relative alla produzione, per sapere in modo chiaro e univoco se possano derogare all'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE.

L'articolo 222 fornisce poi agli agricoltori e alle loro associazioni, oltre che alle organizzazioni interprofessionali, il diritto di chiedere direttamente alla Commissione Ue l'adozione di atti d'implementazione in casi di grave squilibrio sui mercati, per consentire ai produttori di adottare collettivamente determinate misure di gestio-

ne delle crisi, che altrimenti sarebbero vietate ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE. In questo caso, e a condizione che tali accordi non pregiudichino il corretto funzionamento del mercato interno e che siano temporanei e strettamente finalizzati a stabilizzare il settore interessato, i produttori possono pianificare collettivamente la produzione o addirittura ritirare i prodotti dal mercato. Per alcuni settori esistono anche deroghe specifiche al diritto della concorrenza. Ad esempio, nel caso unico del settore del latte, le OP riconosciute possono negoziare collettivamente il prezzo del latte senza concentrare l'offerta o immettere il prodotto sul mercato. Allo stesso modo, i produttori di formaggio o prosciutto protetti da indicazioni geografiche (DOP e IGP) possono adottare determinate misure di gestione dell'offerta. Una simile possibilità esiste anche per il settore vitivinicolo, tuttavia qui il diritto di implementare tali misure è concesso in particolare alle organizzazioni interprofessionali, che hanno produttori tra i loro membri. Infine, le OP e le AOP nel settore ortofrutticolo possono a loro volta adottare determinate misure per prevenire e gestire le situazioni di crisi.

## Le pratiche commerciali sleali

Mentre si lavorava per offrire più possibilità agli agricoltori di aggregare l'offerta, aumentando così il proprio potere contrattuale nei confronti delle altre parti della filiera agroalimentare, proseguiva il dibattito per regolamentare le pratiche commerciali sleali. Iniziative volontarie si sono sviluppate a livello europeo, in particolare la *Supply Chain Initiative* che riuniva industrie agroalimentari, sia piccole e medie che grandi multinazionali, e grande distribuzione intorno a un codice di buona condotta. Un'iniziativa che ha svolto una funzione utile, ma limitata. Non permetteva, per esempio, di affrontare del tutto il cosiddetto 'fattore paura', che spesso entra in gioco quando un operatore valuta rischiosa la possibile presentazione di un reclamo. Inoltre non sembra sia riuscita per ora a introdurre meccanismi di applicazione efficaci e indipendenti. L'adozione, a livello Ue, di una legislazione quadro per regolare alcune pratiche commerciali sleali fondamentali e imporre la messa in opera di meccanismi di applicazione negli Stati membri, si è quindi progressivamente trasformata in un obbligo politico.

La proposta della Commissione fu licenziata il 12 aprile 2018: per la prima volta dalle tre direttive socio-strutturali di Mansholt nel 1972, la Commissione Ue ha riproposto nella legislazione agricola la forma giuridica della direttiva.

La base giuridica scelta è l'articolo 43 paragrafo 2 del TFUE, quindi una base giuridica "agricola" e non più l'articolo 114, cioè il mercato unico come la Comunicazione del 2014 poteva lasciar pensare.

Si passa quindi da un approccio orizzontale, a considerazioni verticali circoscritte alla catena di valore agroalimentare. A differenza degli Stati Membri, a livello europeo non esiste una scelta multipla di base giuridica, e la scelta della base giuridica è vincolante. Nel caso specifico, l'articolo 43 del TFEU, obbliga al suo paragrafo 2 a mettere in evidenza i benefici per i produttori agricoli. In altri termini, il ricorso all'articolo 43 permette di proteggere gli operatori della filiera nei loro rapporti con i loro acquirenti, nella misura in cui ne derivi un beneficio che poi può risalire fino al produttore agricolo, individuale o associato. La possibilità di prendere in considerazione questi effetti a cascata, ha fatto scaturire una discussione molto intensa per sapere fino a che punto la proposta originale della Commissione, che si limitava a proteggere le piccole e medie imprese (PMI), potesse essere allargata per coprire imprese più importanti. L'obiettivo esplicito era comunque il miglioramento della fluidità del funzionamento della filiera per aumentarne la competitività e consolidare i benefici per i produttori agricoli.

Con la Direttiva, che assume un rapporto unidirezionale, i fornitori vengono protetti nei loro rapporti con gli acquirenti se questi ultimi hanno un potere contrattuale superiore al loro. Viene introdotto un divieto solo per 16 pratiche commerciali sleali, e per 6 di queste il divieto non scatta se sono state oggetto di accordo chiaro ed esplicito prima della loro applicazione da parte dell'acquirente. Gli Stati membri avranno poi la più assoluta libertà nel decidere di andare oltre queste 16 pratiche.

Si tratta quindi di un processo di armonizzazione limitato allo stretto necessario. Venti stati Membri hanno infatti già implementato normative contro le pratiche commerciali sleali e l'obiettivo è stato quello di interferire il meno possibile con questi impianti giuridici, oltre che di rispettare le specificità di ogni Stato membro nei meccanismi di applicazione di queste normative.

## — La trasparenza di mercato

In un contesto di maggiore orientamento al mercato, la disponibilità e l'accesso ad informazioni economiche, e in particolare sui prezzi, la possibilità di produrre analisi di mercato robuste, la diffusione e la comunicazione di dati e l'uso efficace delle informazioni da parte degli agricoltori diventano cruciali.

Aumentare la trasparenza di mercato permette di promuovere una concorrenza effettiva ed un funzionamento fluido della filiera. Gli operatori più grandi e meglio strutturati, a monte e a valle della filiera agricola, hanno generalmente una visione chiara del mercato, che spesso manca agli agricoltori. Questa asimmetria nell'accesso all'informazione economica crea un clima di sfiducia, soprattutto per quanto riguarda la trasmissione dei prezzi e la distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera. Osservatori di mercato e dashboard, immagini sintetiche di tutti i principali dati di mercato dei diversi settori, sono già stati istituiti dalla Commissione Ue e sono accessibili a tutti. Questi sono i primi passi nella direzione di una maggiore trasparenza, che possono essere migliorati, soprattutto per quanto riguarda la tempestiva pubblicazione dei dati raccolti, e la standardizzazione dei dati che sono forniti dagli Stati membri. L'uso efficace degli strumenti di gestione del rischio da parte degli agricoltori, come per esempio i *futures market*, non è ancora molto diffuso tra gli agricoltori e richiede tra l'altro l'esistenza di strumenti pubblici d'informazione sui prezzi. Per questo gli agricoltori devono poter conoscere e cogliere le evoluzioni dei mercati: al

momento, è ancora troppo difficile per un'azienda agricola prendere decisioni di investimento e di produzione senza aver accesso a informazioni rilevanti sui mercati. Questo è il motivo per cui la Commissione Ue ha condotto un lavoro di analisi sulla trasparenza dei mercati con gli Stati membri, vari economisti e gli attori economici della filiera. Ne è chiaramente emersa la necessità di ampliare la raccolta di dati lungo tutta la catena di valore nel settore agroalimentare, in particolare sui prezzi, sull'evoluzione degli stock e del consumo. Le priorità sono rappresentate dalle filiere con maggiore complessità, quali per esempio la filiera lattiero casearia, quella della carne bovina o, nel settore orto-frutticolo, del pomodoro, delle mele, delle arance.

Ampliare la conoscenza di mercato si tradurrà anche in un'accresciuta conoscenza della opportunità economica delle produzioni di qualità (DOP, IGP), o dell'agricoltura biologica. E questo ampliamento della conoscenza dei mercati agricoli è reso possibile dall'articolo 223 del Regolamento OCM che prevede l'accesso a queste informazioni per gli Stati membri, gli operatori economici o addirittura i paesi terzi. A tal fine, è necessaria una modifica del Regolamento di applicazione 11385 del 2017 per coprire queste nuove richieste.

## Considerazioni finali

Ognuna delle misure legislative descritte, rappresenta un'innovazione importante nel set di strumenti economici a disposizione della filiera agro-alimentare ed in particolare dei produttori agricoli. Riassumendo, la crescente attenzione alle dinamiche di filiera hanno portato l'Unione europea a:

- Rafforzare la possibilità per i produttori agricoli di agire in forma associata lungo la catena di valore;
- Vietare le principali pratiche commerciali sleali creando condizioni di concorrenza eque e simili per gli operatori agroalimentari dei diversi Stati membri;
- Aprire la 'scatola nera' della formazione dei prezzi lungo le filiere agroalimentari, permettendo così agli agricoltori di rispondere meglio e più rapidamente alle varie opportunità di mercato.

Tutto questo, senza prendere in considerazione le sinergie generate da questi tre nuovi strumenti presi insieme. Certo, il mantenimento della competitività del settore agroalimentare europeo non può essere scisso dalla questione della qualità del nostro modello produttivo, in particolare nella dimensione della sostenibilità che si fa sempre più stringente. Il dibattito, quindi, non è chiuso.

## L'articolo 62 in Italia: una norma innovativa, ma incerta e poco applicata

### Ferdinando Albisinni

Professore ordinario di diritto agrario e alimentare – Università della Tuscia

Oltre sette anni fa, nell'ambito di una serie di misure adottate per far fronte ad una situazione di grave crisi economica, l'art.62 del d.l. 24 gennaio 2012 n.1<sup>(2)</sup> ha introdotto una speciale “*Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*”.

L'articolo comprende 12 commi, che disciplinano i contratti in materia, con esclusione di quelli conclusi con il consumatore finale.

L'intervento del legislatore nazionale si collocava nell'ambito della risalente e largamente diffusa prospettiva di regolazione e controllo delle attività e delle relazioni di impresa, muovendo dal presupposto dell'inadeguatezza dell'approccio tradizionale basato sulla “privity of contract” (Gorla, 1955; Atiyah 1979), ed a questo sostituendo un modello di penetrante conformazione e di valutazione delle scelte, per coerenza a parametri vincolanti assunti come capitali fondanti del mercato, con ciò riprendendo esperienze anzitutto francesi (Jannarelli, 2012; Germanò, 2012).

Le disposizioni del gennaio 2012 non sono intervenute nel vuoto normativo, collocandosi in un affollato panorama di precedenti interventi del legislatore europeo e nazionale, più volte sollecita-

<sup>(2)</sup> D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, conv. in legge con modifiche dalla L. 24 marzo 2012, n.27.

to ad innovare nella regolazione e conformazione delle relazioni commerciali<sup>(3)</sup>.

L'art. 62 si è proposto però con un carattere di forte innovatività rispetto alla precedente disciplina, sia nell'*area applicativa* che nell'identificazione di *presupposti e fattispecie* dell'intervento, in entrambi i casi peraltro con perduranti incertezze e con esiti finali di sostanziale disapplicazione delle norme così introdotte.

## — L'incerta area applicativa

L'area applicativa investita dall'art.62 è quella della *cessione* e delle *relazioni commerciali tra operatori economici*, in riferimento ai “*prodotti agricoli e alimentari*”<sup>(4)</sup>; manca tuttavia nella norma una definizione di tali prodotti.

Il Ministero delle Politiche Agricole (Mipaaf), con il successivo regolamento applicativo adottato di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico (Mise)<sup>(5)</sup>, ha precisato doversi intendere per “*prodotti agricoli*” quelli di cui all'Allegato I del TFUE, e per “*prodotti alimentari*” quelli di cui al Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare<sup>(6)</sup>.

Le definizioni così enunciate dal Mipaaf, tuttavia:

- quanto ai “*prodotti agricoli*”, per un verso escludono dall'area applicativa dell'art. 62 una serie di prodotti che sono invece tipicamente agricoli per l'ordinamento nazionale ai sensi dell'art. 2135 cod. civ. (anzitutto il legno); e per altro verso lo estendono

<sup>(4)</sup> In realtà la rubrica dell'articolo fra riferimento ai prodotti *agroalimentari* ed il testo dell'articolo ai prodotti *alimentari*, con conseguenti esiti di incertezza anche sotto tale profilo, atteso che con evidenza prodotti *agroalimentari* e prodotti *alimentari* non sono coincidenti, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa in punto; in argomento per ulteriori indicazioni v. Albinetti, 2012.

<sup>(5)</sup> D.M. Mipaaf 19 ottobre 2012, n. 199, Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1.

<sup>(6)</sup> Art. 1 D.M. Mipaaf, cit.

<sup>(3)</sup> È sufficiente qui sinteticamente ricordare che la copiosa normativa già all'epoca vigente in tema di relazioni di mercato comprendeva: 1) la Legge 10 ottobre 1990, n.287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato; 2) la Legge 18 giugno 1998, n.192, Disciplina della subfornitura nelle attività produttive; 3) la Direttiva 29 giugno 2000, n.2000/35/Ce, Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; 4) il Decreto legislativo 9 ottobre 2002, n.231, Attuazione della Direttiva del 2000 sopracitata; 5) Il D.M. del Ministro delle Attività produttive 13 maggio 2003, di attuazione dell'art.2 del decreto legislativo 231/2002, sopracitato; 6) la Direttiva 16 febbraio 2011, n.2011/7/Ue, Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; 7) la Legge 11 novembre 2011, n.180, Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese.



ad esempio a “Residui e cascami delle industrie alimentari”, inclusi nell’Allegato I del TFUE ma che non rientrano nella perimetrazione e nella *ratio* dell’art. 2135 cod. civ.;

- quanto ai “prodotti *alimentari*”, estendono l’area applicativa a tutti i prodotti di cui all’art. 2 del Regolamento n. 178/2002 e dunque a tutti i prodotti destinati ad essere ingeriti da esseri umani, prescindendo totalmente dalla collocazione di tali prodotti all’interno della *filiera agroalimentare*.

Analogo approccio è stato, dopo alcuni mesi, confermato dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), nella propria delibera del febbraio 2013<sup>(7)</sup>, che – ai fini dell’identificazione dell’ambito di esercizio delle proprie competenze ai sensi dell’art. 62 – si è limitata a richiamare il D.M. Mipaaf, concludendo che la nuova disciplina deve intendersi applicabile alle relazioni commerciali ed ai prodotti *agricoli* ed *alimentari* quali identificati dal D.M. Mipaaf<sup>(8)</sup>, senza porsi autonomamente il problema, decisivo, della perimetrazione dei prodotti in riferimento ai quali esercitare le proprie competenze; competenze attribuite all’Autorità direttamente dalla legge e non dal Decreto ministeriale di attuazione<sup>(9)</sup>.

Ne sono seguite, nell’esperienza italiana, diffuse incertezze, quanto all’esatta identificazione dell’area applicativa dell’art. 62 (Albisinni, 2013).

A fronte di queste perduranti incertezze, opportunamente la recente Direttiva europea contro le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare ha introdotto un’originale definizione di “*pro-*

*dotto alimentare*”, che non riprende quella dettata dal Regolamento n. 178/2002 ad altri fini (e così a fini anzitutto igienico sanitari), ma sottolinea il legame fra il prodotto finale e l’utilizzazione in tale prodotto della componente agricola<sup>(10)</sup>.

<sup>(7)</sup> Delibera AGCM 6 febbraio 2013, n.24220, rubricata “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari”.

<sup>(8)</sup> Così l’art.2, rubricato “*Ambito di applicazione*” della delibera AGCM 6 febbraio 2013, n.24220, cit.

<sup>(9)</sup> V. il comma 8 dell’art. 62 del citato d.l. n. 1/2012.

<sup>(10)</sup> V. l’art.2.4 della direttiva, lì ove recita: “agricultural and food products” means products listed in Annex I to the Treaty as well as *products not listed in that Annex, but processed for use as food using products listed in that Annex;*”.

## L'incertezza nei presupposti, nelle fattispecie, nei soggetti investiti

Il secondo profilo, non risolto né sistematicamente né operativamente dall'art. 62, è quello relativo ai soggetti cui applicare la nuova disciplina.

L'art. 62 fa riferimento, ampio e generale, a “i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari”<sup>(11)</sup> ed alle “relazioni commerciali tra operatori economici”<sup>(12)</sup>, senza distinguere in ragione di categorie, dimensioni, ambiti operativi e strutture degli operatori economici. Sicché, ad esempio, rientravano nella disciplina così introdotta anche contratti fra imprese agricole, ed accordi interni alle filiere produttive (basti pensare ai contratti fra allevatori od a quelli fra vivaisti e coltivatori).

Dopo pochi mesi il legislatore è nuovamente intervenuto ed ha espressamente escluso dall'ambito applicativo dell'art. 62 le relazioni tra imprenditori agricoli<sup>(13)</sup>; laddove – già prima della modifica legislativa – il D.M. Mipaaf<sup>(14)</sup> aveva comunque dichiarato che

non costituiscono cessioni ai sensi dell'art. 62 e non rientrano nel suo campo di applicazione i conferimenti di prodotti agricoli, alimentari ed ittici operati da imprenditori a cooperative od OP di cui sono soci, e le cessioni di prodotti “istantanee” con contestuale consegna e pagamento del prezzo pattuito<sup>(15)</sup>.

Una disciplina disegnata per tipologia dei prodotti, quale quella di cui all'art. 62, è stata così spostata nell'ambito di una disciplina disegnata insieme per prodotti e per soggetti, con una chiara differenza di segno, pur in presenza dei medesimi oggetti, fra i contratti di cui è parte un'impresa commerciale (assoggettati al nuovo regime) ed i contratti stipulati fra imprese agricole (esclusi dal nuovo regime); con ciò introducendo ulteriori elementi di incertezza soggettiva, oltre che oggettiva, in riferimento a soggetti che svolgono una pluralità di attività.

Sotto più profili, insomma, l'additiva e non sistematica tecnica legislativa adottata dal legislatore del 2012, prima con il decreto-legge n. 1/2012 e poi con la legge n. 221/2012, e gli stessi interventi in sede regolamentare, non hanno giovato a garantire agli operatori del mercato l'essenziale requisito della *certezza* nell'ambito dei rapporti fra imprese.

D'altro canto, sul piano soggettivo la norma italiana nel testo oggi vigente (esclusi i soli imprenditori agricoli) risulta astrattamente applicabile a tutte le relazioni fra imprese commerciali, senza distinguere fra operatori in ragione della posizione, del ruolo, delle dimensioni.

Anche sotto questo profilo le differenze rispetto alla recente Direttiva europea sono evidenti, nella misura in cui quest'ultima ha introdotto specifici segmenti dimensionali, comparando le dimensioni dei contraenti in gioco, e con ciò stesso definendo fatti-

<sup>(11)</sup> Art. 62, comma 1.

<sup>(12)</sup> Art. 62, comma 2.

<sup>(13)</sup> Art. 36, comma 6-bis, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, inserito dalla legge di conversione n. 17 dicembre 2012, n. 221.

<sup>(14)</sup> Cit. *supra* nota 4.

<sup>(15)</sup> Art. 1, comma 3, D.M. Mipaaf, cit.

specie concrete agevolmente identificabili, ed oggettivamente rilevanti nella prospettiva relazionale fra le parti<sup>(16)</sup>.

La genericità della fattispecie sotto il profilo soggettivo ha indotto il Mipaaf e il Mise a precisare nel già richiamato Regolamento di attuazione<sup>(17)</sup> che l'ambito di applicazione deve intendersi limitato: "Esso si applica ai contratti di cui all'articolo 62, comma 1 e alle relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti agricoli e alimentari, la cui consegna avviene nel territorio della Repubblica italiana, *con particolare riferimento alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale*"<sup>(18)</sup>.

La specificazione introdotta dal D.M. Mipaaf, e non prevista dal testo dell'art. 62, è stata non solo confermata, ma addirittura assunta come canone generale dall'AGCM<sup>(19)</sup>.

L'Autorità, infatti, nel definire l'area di esercizio delle competenze ad essa assegnate, l'ha limitata "alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera *connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale*, ai sensi dell'art. 1 del decreto ministeriale di attuazione"<sup>(20)</sup>, peraltro senza neppure considerare che nel decreto ministeriale il riferimento all'ipotesi di "*significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale*" era operato non in via generale ma a titolo di specificazione ("*con particolare riferimento*")<sup>(21)</sup>, in tal modo introducendo un ulterio-

re elemento di grave incertezza, essendo esperienza comune, proprio nei procedimenti innanzi all'AGCM, la difficoltà di individuare in modo oggettivo e non contestabile l'elemento del "*significativo squilibrio*".

In tal modo l'Autorità ha adottato linee guida, che appaiono in manifesto contrasto con una delle qualificanti novità introdotte dall'art. 62 del D.L. n. 1/2012, lì ove questo ha *tipizzato* come illeciti *per sé* taluni comportamenti nell'ambito delle cessioni di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari), escludendo la necessità degli ulteriori presupposti e condizioni richiesti dalla legislazione generale in materia di antitrust o di subfornitura<sup>(22)</sup>.

Va sottolineato che le disposizioni introdotte dal comma 2 dell'art.62 contengono un significativo elemento di novità, non tanto nell'oggetto dei comportamenti vietati e sanzionati, quanto piuttosto nei presupposti.

Tali comportamenti sono qualificati come illeciti *ex se*, a prescindere dall'esistenza di "*una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante*" quale individuata dalla legge sulla tutela della concorrenza<sup>(23)</sup>, ovvero dall'esistenza di uno "*stato di dipendenza economica nel quale si trova... una impresa cliente o fornitrice*" come richiesto dalla legge sulla tutela della subfornitura<sup>(24)</sup>.

Siamo in presenza di una *tipizzazione* di pratiche commerciali, qualificate come *illecite*, senza necessità di dimostrare la sussistenza di ulteriori presupposti ai fini della qualificazione; presupposti (la *posizione dominante* o lo *stato di dipendenza economica*) la

<sup>(16)</sup> V. art. 1.2 della Direttiva.

<sup>(17)</sup> DM Mipaaf 19.10.2012, n. 199, cit.

<sup>(18)</sup> Art.1, comma 1, del citato D.M.; cors. agg.

<sup>(19)</sup> Delibera AGCM 6 febbraio 2013, n.24220, cit.

<sup>(20)</sup> Così, testualmente, l'art. 2 della Delibera AGCM 6 febbraio 2013, cit. [corsivo agg.].

<sup>(21)</sup> Come ha sottolineato in punto Jannarelli, 2013, la delibera dell'AGCM, non solo "è sorprendentemente riduttiva circa la sfera applicativa dell'art. 62 e dei compiti assegnati in quella disposizione all'AGCM", ma è addirittura "decisamente restrittiva rispetto alla [formula] contenuta nel decreto ministeriale di attuazione".

<sup>(22)</sup> In argomento, per ulteriori indicazioni sui presupposti degli illeciti individuati dall'art. 62, v. Albinetti, 2012.

<sup>(23)</sup> Art.3, lett. a), Legge 10 ottobre 1990, n. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

<sup>(24)</sup> Art.8, comma 1, Legge 18 giugno 1998, n. 192, Disciplina della subfornitura nelle attività produttive.

cui dimostrazione è spesso non agevole e talvolta nei fatti quasi impossibile<sup>(25)</sup>.

Ne deriva, evidentemente, una ben più agevole sindacabilità di siffatti comportamenti.

Proprio la *tipizzazione* così operata, e l'assenza di ulteriori presupposti e condizioni per la configurazione degli illeciti, imporrebbe peraltro di identificare con esattezza l'area delle attività di impresa cui applicare la disciplina speciale così introdotta, diversa da quelle generali in tema di concorrenza e subfornitura, soggette – come si è ricordato – a ben precisi presupposti di applicabilità.

Avere invece reintrodotta in via generale, come presupposto di ammissibilità dell'intervento dell'AGCM, il prerequisite del “*significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale*” (prerequisite non richiesto dall'art. 62), ha finito con il depotenziare la carica innovativa delle nuove disposizioni, finendo con il ridurre ad una mera riproposizione di quanto già previsto nella generale normativa antitrust per il caso di abuso di posizione dominante. Invero, se in ogni caso occorre previamente accertare l'abuso di posizione dominante, viene meno la portata innovativa della tipizzazione di comportamenti *per sé illeciti*.

<sup>(25)</sup> Cfr. Cass, Sez. I, sent. n. 3638 del 13-02-2009 (ud. del 21-10-2008), Cetel S.N.C. c. Enel Distribuzione S.P.A. (rv. 606809), secondo cui: “La disparità di trattamento contrattuale non è abusiva – ai sensi dell'art. 3 legge n. 287 del 1990 – soltanto a condizione che il contraente che la pratica non si trovi in posizione dominante, perché, in tal caso, tale disparità è frutto del lecito esercizio dell'autonomia negoziale delle parti e trova nella controparte un soggetto altrettanto libero di determinare le proprie scelte contrattuali; mentre non è così quando la disparità di trattamento sia la conseguenza della posizione dominante di cui il contraente più forte abusi, a fronte della dipendenza economica dei contraenti più deboli, i quali sono costretti a sottostare a qualsiasi pretesa, dal momento che a loro è impossibile, o grandemente difficile, reperire sul mercato adeguate alternative”.

## — L'esperienza di questi anni

L'esperienza di questi anni ha confermato che l'incertezza delle formule dell'art. 62, accentuata dalla lettura che ne hanno dato il Mipaaf, il Mise e l'AGCM, ha portato ad una sostanziale e perdurante inefficacia di tale normativa.

A ben sette anni dall'introduzione, si contano due soli procedimenti ex art. 62 chiusi dall'AGCM, dei quali:

- responsabilità a carico del soggetto della grande distribuzione (GDO) indagato<sup>(26)</sup>, poiché pur essendo stata provata la condotta commerciale della GDO “consistente nella previsione, a carico dei fornitori di prodotti agricoli e alimentari del gruppo, di due oneri economici per “servizi di segreteria” o “di centrale” e “premi di fine rapporto”<sup>(27)</sup>, tuttavia è stata esclusa la violazione dell'art. 62 perché l'Autorità ha ritenuto non provato l'abuso della maggior forza commerciale della GDO<sup>(28)</sup>; sicché comportamenti commerciali rientranti nell'elenco degli *illeciti tipizzati* dall'art. 62, comma 2, sono stati comunque considerati non illeciti;

<sup>(26)</sup> AL 12, *Eurospin /Modifica condizioni contrattuali con i fornitori*, Provv. n. 25551 del 9 luglio 2015, in Boll. AGCM n. 29 del 10 agosto 2015.

<sup>(27)</sup> Così il punto 34 del Provv. ult. cit.

<sup>(28)</sup> Così il punto 35 del Provv. ult. cit.

- l'altro, l'unico ad oggi conclusosi con provvedimenti sanzionatori ex art. 62 a carico di una GDO<sup>(29)</sup>; relativo ai rapporti della GDO con fornitori di prodotti ortofrutticoli freschi, ai quali venivano unilateralmente imposti sconti sui prezzi di listino, ulteriori sconti extracontrattuali, compensi a favore del distributore, e nei cui confronti i rapporti di fornitura erano stati unilateralmente annullati. Si tratta tuttavia di provvedimenti sanzionatori palesemente privi di effettiva efficacia dissuasiva, essendo state applicate – in riferimento agli illeciti accertati – due sanzioni di 3.000 euro ciascuna ed una di 20.000 euro, cioè sanzioni manifestamente irrilevanti per il gruppo coinvolto, pur trattandosi del massimo edittale all'epoca previsto dal testo originario dell'art. 62<sup>(30)</sup>.

Va detto che l'importo delle sanzioni irrogabili è stato aumentato nel 2015 dal D.L. 5 maggio 2015, n. 51, che ha portato sino a 40.000 euro le sanzioni per violazione degli obblighi di cui al comma 1 dell'art. 62, e sino a 50.000 le sanzioni per violazione degli obblighi di cui al comma 2 dell'art. 62, ma pur con queste maggiorazioni le sanzioni rimangono manifestamente irrilevanti rispetto alle ben maggiori sanzioni previste in linea generale dalla normativa antitrust<sup>(31)</sup>.

<sup>(29)</sup> AL 14, *Coop Italia Centrale Adriatica / Condizioni contrattuali con fornitori*, Provv. n. 25797 del 22 dicembre 2015, in Boll. AGCM n. 49 del 18 gennaio 2016.

<sup>(30)</sup> V. comma 5 e 6 dell'art. 62, testo originale.

<sup>(31)</sup> Cfr. l'art. 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che per il caso di abuso di posizione dominante prevede sanzioni amministrative pecuniarie fino al dieci per cento del fatturato dell'ultimo esercizio.

## — Un'occasione di riscrittura

Le nuova Direttiva europea tiene conto, evidentemente, dell'esperienza italiana e di altre esperienze europee: individua con attenzione i dati quantitativi di fatturato che identificano le posizioni reciproche dei soggetti<sup>(32)</sup>; definisce i prodotti alimentari in relazione al rapporto con l'origine agricola degli stessi<sup>(33)</sup>; tipizza come comunque illeciti e vietati taluni comportamenti senza richiedere l'accertamento caso per caso di un "abuso di posizione dominante"; estende la disciplina in modo originale (anche se tutto da verificare sul piano applicativo) a tutti i possibili acquirenti operanti sul mercato unico europeo, anche se aventi sede al di fuori del territorio dell'Unione<sup>(34)</sup>; dispone che le sanzioni siano "effettive, proporzionate e dissuasive"<sup>(35)</sup>.

Molte delle incertezze e criticità presenti nella disciplina italiana, e nella sua concreta implementazione ad opera del Mipaaf e dell'AGCM, trovano dunque articolata e specifica risposta nella recente Direttiva europea sulle pratiche sleali nelle relazioni commerciali nella filiera agricola ed alimentare.

<sup>(32)</sup> V. l'art. 1 della Direttiva.

<sup>(33)</sup> V. l'art. 2.4. della Direttiva.

<sup>(34)</sup> V. l'art. 2.2. della Direttiva.

<sup>(35)</sup> V. l'art.6.1. ult. co. Della Direttiva.

Certo, si tratta di una direttiva. Sarà quindi decisivo verificare come verrà data attuazione alla stessa, nel nostro e negli altri Stati membri, evitando le incertezze e l'inadeguatezza operativa che hanno connotato la costruzione e l'applicazione dell'art. 62.

Per ulteriori indicazioni v.:

- AA.VV., *I contratti del mercato agroalimentare*, in Riv.dir.alim., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2012, n. 3, p. 3 ss.; 2012, n. 4, p. 3 ss.
- Albisinni F., *Sistema agroalimentare*, in *Digesto Discipline privatistiche*, Agg., 479-500, Torino, Utet, 2009.
- Id., *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in Riv. dir. alim., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2012, n.2, p. 33.
- Id., *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l'AGCM*, in Riv. dir. alim., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2013, n.3, p. 33.
- Artom A., *I contratti dall'industria alimentare alla grande distribuzione*, in Riv. dir. alim., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2008, n.2, p. 23.
- Atiyah P., *The Rise and Fall of Freedom of Contract*, Clarendon Press, 1979.
- Di Via L. e Marciano L., *Le relazioni tra industria alimentare e Gdo*, in Riv. dir. alim., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2008, n. 3, p. 38.
- Germanò A., *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'ambiente.*, n.6, p.379, 2012.
- Id., *Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari: il decreto ministeriale applicativo dell'art. 62 del d.l. 1/2012*, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2012, n.9.
- Gencarelli F., *Relazioni contrattuali tra industria alimentare e grande distribuzione nei principali paesi europei*, in Riv. dir. alim., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 34, 2-2008.
- Giuffrida M., *I Contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in Riv. dir. alim., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2012, n.3, p. 3.
- Gorla G., *Il contratto*, Milano, Giuffrè ed., 1955.
- Jannarelli A., *Profili giuridici del sistema agroalimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, Cacucci, 2011.
- Id., *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012 n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in Riv.dir.agr., 2012, I, p. 545.
- Id., *La delibera dell'Autorità Garante della Concorrenza e dei Mercati del 6 febbraio 2013*, n. 24220, in Riv.dir.agr., 2013, II, p. 32.
- Tommasini R., *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, in Riv. dir. alim., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2012, n. 4, p. 3.



## Il quadro giuridico nei diversi paesi Ue

**Bruno Buffaria**

Sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia adottato una legislazione nel settore delle pratiche commerciali sleali (PCS) nelle relazioni “da impresa a impresa”, il panorama giuridico nell’Unione è piuttosto diversificato<sup>(36)</sup>. Tra quelli che hanno introdotto nuove regole molti hanno optato per uno strumento legislativo, ma alcuni hanno scelto la via dell’autoregolamentazione. Altri ancora hanno scelto un approccio ibrido che combina legislazione e autoregolamentazione.

- Quattro Stati membri (Estonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi) non dispongono di uno strumento legislativo specifico per affrontare le pratiche commerciali sleali nelle relazioni tra imprese;
- Altri quattro Stati (Belgio, Danimarca, Finlandia, Svezia, come appena descritto) affrontano una gamma molto limitata di pratiche incentrate principalmente sull’informazione precontrattuale, sulla pubblicità e sul tipo di offerta;
- Venti Stati membri, infine, hanno un quadro legislativo che inquadra specificamente le pratiche commerciali sleali nelle relazioni tra imprese.

Diversi approcci possono essere distinti per quanto riguarda gli Stati membri che hanno norme di regolamentazione delle PCS. In alcuni casi, ad es. in Germania, le pratiche commerciali sleali sono state affrontate estendendo la portata della normativa sulla concorrenza oltre i confini dell’articolo 102 del TFUE e applicando il concetto di abuso (di posizione dominante) alla dipendenza economica o al potere contrattuale superiore. Questo approccio è stato adottato da altri Stati membri, come la Bulgaria, dove è stata adottata

<sup>(36)</sup> Si veda l’analisi di Fabrizio Cafaggi e Paola Iamiceli “Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Retail Supply Chain: An overview on EU Member States legislation and enforcement mechanisms”, 2018 – JRC  
[http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112654/jrc\\_technical\\_report\\_cafaggi-iamiceli\\_utp\\_final\\_1.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112654/jrc_technical_report_cafaggi-iamiceli_utp_final_1.pdf)

anche una legislazione che si applica in modo specifico al settore agroalimentare.

In altri casi, che ora rappresentano la stragrande maggioranza degli Stati membri che dispongono di strumenti legislativi sulle pratiche commerciali sleali, una legislazione specifica è stata adottata al di fuori del campo di applicazione del diritto nazionale della concorrenza. Questa legislazione tende sempre più a concentrarsi sui rapporti contrattuali tra fornitori e trasformatori o dettaglianti, coprendo l'insieme delle diverse fasi delle relazioni da impresa e impresa: dalla fase precontrattuale, alla negoziazione e redazione dei contratti, all'esecuzione e alla conclusione del rapporto economico. Questi Stati membri vanno quindi ben oltre l'approccio adottato da altri che si sono 'limitati' ad estendere ai rapporti tra imprese la portata del quadro legislativo che mira alla protezione dei consumatori.

Altra variabile importante riguarda il segmento della catena di valore al quale il quadro legislativo viene applicato. In 5 Stati membri (Regno Unito, Repubblica ceca, Ungheria, Irlanda, Lituania), la legislazione esaminata è applicabile solo ai dettaglianti/distribuzione. In tutti gli altri casi la legislazione si applica a tutti gli operatori della filiera agroalimentare, dal produttore agricolo alla distribuzione. È interessante notare che, se si va ad esaminare l'insieme di questi strumenti legislativi, emergono variazioni e strategie diverse nel cercare di instaurare un quadro economico efficiente per le filiere agroalimentari. Ad esempio, la legge croata prevede elenchi generali e specifici di pratiche commerciali sleali vietate in base al tipo di relazione (tra fornitore e acquirente o trasformatore, e tra il fornitore e il rivenditore). Comparativamente, il Codice di commercio francese include sia disposizioni di portata generale che disposizioni specifiche sui rapporti contrattuali di distribuzione.

Un terzo tipo di variabile riguarda le dimensioni dell'azienda. In effetti, la dimensione economica dei potenziali trasgressori viene talvolta considerata come un'indicazione del loro potere con-

trattuale (potere di mercato), così come la dimensione economica dell'operatore economico vittima di queste PCS è considerata un ulteriore indicatore di una possibile relazione economica sbilanciata. Di conseguenza, alcuni Stati membri hanno limitato il campo di applicazione della legislazione alle imprese che superano una certa dimensione economica (considerandone per esempio il giro d'affari) o solo alle relazioni in cui una delle contro-parti è una piccola o piccolissima impresa. Il primo approccio, che limita l'ambito di applicazione della legislazione PCS solo alle "grandi imprese", è, ad esempio, adottato in Croazia, Lituania, Polonia e Regno Unito. Nel Regno Unito, il legislatore tramite il "Groceries Market Investigation Order 2009" si è concentrato sulla grande distribuzione con un fatturato superiore a 1 miliardo di sterline e i suoi fornitori di generi alimentari. Il secondo approccio, che tiene conto della posizione delle PMI come parte potenzialmente più soggetta alle PCS, è stato adottato dalla Lituania e in parte in Spagna. Analogamente, in Germania l'abuso del relativo potere di mercato è vietato solo quando coinvolge le PMI. In Portogallo sono state previste disposizioni specifiche per la protezione delle piccole e microimprese; inoltre, le multe sono calibrate alla dimensione economica dei trasgressori. Il concetto di abuso di potere contrattuale superiore o abuso di dipendenza economica può essere rintracciato anche nella legislazione della Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Grecia, Polonia e Slovenia.

Le normative nazionali sono piuttosto diversificate anche per quanto riguarda le modalità e l'entità del divieto di pratiche commerciali sleali. Tra i 20 Stati membri che hanno regole contro le PCS, le pratiche commerciali sleali sono spesso vietate attraverso l'uso di clausole generiche e principi generali.

Solo in alcuni casi (Portogallo, Romania) i divieti sono elencati in relazione a specifici comportamenti senza fare affidamento su clausole e/o principi generali. Ugualmente poco frequente è l'uso di clausole generali non accoppiate con l'elenco dei comportamenti

vietati (ad esempio nella legge tedesca contro i vincoli di concorrenza). In effetti, nella grande maggioranza dei sistemi, i principi generali e le clausole generali sono sempre integrati da esempi o elenchi strutturati di pratiche proibite che rientrano nell'ambito del divieto generale.

Un'altra distinzione importante riguarda la possibilità che alcune pratiche commerciali sleali siano rese possibili se la pratica commerciale è espressamente regolata attraverso clausole contrattuali concordate dalle parti (Regno Unito, Irlanda, Bulgaria, Spagna). Considerando che questo tipo di esenzione potrebbe creare un margine di abuso nella redazione delle clausole contrattuali, quest'ultimo è precisamente inquadrato tramite procedure contrattuali o requisiti previsti per la loro esenzione contrattuale.

Come si può desumere da questa rapida descrizione, i modelli legislativi scelti dagli Stati membri spaziano da approcci 'completi', ad esempio in Francia o Spagna, fino ad approcci molto precisamente circoscritti – ad esempio Regno Unito – o Stati membri che hanno scelto di stabilire liste precise di PCS legate a precise condizioni di applicazione o al contrario modelli che si basano su principi generali.

L'esistenza di approcci legislativi così diversi ha convinto l'Unione europea a non tentare di sostituirli con una legislazione comunitaria ma bensì a proporre un processo di armonizzazione minima per colmare vuoti legislativi di alcuni Stati membri e pertanto la costituzione di un quadro comune per l'Unione.

04



## **Ipotesi di lavoro a livello nazionale**

**Paolo De Castro**

La Direttiva europea contro le pratiche sleali nel settore agroalimentare è un'occasione per far evolvere la legislazione nazionale in materia. L'articolo 62 è stata una legge innovativa, ma raramente applicata, con soli due procedimenti chiusi in sette anni da parte dell'autorità preposta. Abbiamo visto, in questo capitolo, le ragioni di questa scarsa efficacia.

Non che la bontà della norma si misuri solo sul numero degli interventi delle autorità. Come mostra l'esempio britannico, il modello che funziona da più tempo e che produce anche la più interessante quantità di dati e rapporti sull'evoluzione delle pratiche sleali, l'azione per contrastare ed eliminare i comportamenti scorretti e aumentare la trasparenza nella filiera alimentare non passa solo dalla repressione, ma dalla capacità di moral suasion e di tenere un dialogo costante tra tutte le parti della filiera. In Spagna, l'Agenzia che si occupa di controllo e vigilanza sulle pratiche commerciali sleali si chiama Aica. Un recente rapporto sulla sua attività parla di quattromila ispezioni in quattro anni con 1.245 sanzioni a industria alimentare e grandi catene di supermercati per complessivi 10 milioni di euro.

Il Grocery Code Adjudicator britannico esiste dal 2013 e opera essenzialmente su un piano di azione di moral suasion, monitoraggio, informazione e comunicazione. Nel 2017 ha aperto solo un'indagine. Ma ha tenuto 61 incontri con i rappresentanti della grande distribuzione organizzata, ha partecipato a 30 eventi con fornitori incontrandoli singolarmente per 59 volte. Le segnalazioni per violazione delle norme sono in calo.

Una Direttiva che si pone come standard comune minimo per armonizzare le legislazioni di venti Stati diversi, che nasce e 'impara' da queste, dà al legislatore italiano l'occasione per correggere l'articolo 62 e al tempo stesso adattare le norme alle particolarità delle relazioni di filiera del nostro paese.

Si propongono, quindi, alcune **ipotesi di lavoro** da cui partire.

In primo luogo, è auspicabile un **recepimento rapido** al fine di garantire certezza giuridica ai nostri produttori, adattando l'art. 62 e

migliorandolo. Se non altro, perché non esistono ragioni per ritardare il recepimento.

In secondo luogo, seguendo l'esempio di altri paesi con una dimensione media delle aziende più grande delle nostre, sarebbe opportuna **l'estensione dell'ambito di applicazione** a tutti i fornitori, nei loro rapporti con acquirenti economicamente più grandi, cioè quando il fatturato dell'acquirente supera quello del fornitore.

Terzo elemento: le relazioni tra imprese della filiera italiana si caratterizzano per la presenza di due pratiche sleali che non sono incluse nelle sedici vietate a livello Ue. Mi riferisco alla **vendita sotto costo** e alle **aste al ribasso**. Lo strumento della Direttiva dà la possibilità al legislatore italiano di aggiungerle all'elenco dei comportamenti vietati e sarebbe opportuno farlo.

Infine, parliamo dell'autorità competente, alla quale l'autorità Ue conferisce prerogative piuttosto precise, anche in termini di monitoraggio e redazione di rapporti annuali. Abbiamo visto la difficoltà di applicare tout court il principio dell'"abuso di posizione dominante" a relazioni che sono di natura contrattuale. E che, oltre alla repressione, servono strumenti di pressione e un dialogo continuo con le parti della filiera. All'autorità garante per la concorrenza andrebbero quindi quantomeno affiancate altre **autorità di contrasto che abbiano una conoscenza specifica dei rapporti negoziali all'interno della filiera agroalimentare**, sfruttando in particolar modo l'esperienza del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, l'ICQRF.



## Conclusioni

## — C'è bisogno di più Europa

Mercati trasparenti sono mercati più efficienti. È in questa logica che il legislatore europeo ha iniziato già da anni a intervenire nelle relazioni di filiera nel settore agroalimentare.

Da questo punto di vista, la direttiva sulle pratiche sleali è un punto di riferimento. Sarà importante assicurare che le norme Ue siano attuate a livello nazionale con un sufficiente grado di omogeneità. A prescindere dalle attuazioni nazionali, un quadro normativo europeo sulla materia rappresenta una premessa necessaria per **gestire con i giusti strumenti legislativi la convergenza tra vendita al dettaglio tradizionale e nuove piattaforme di vendita online**. La convergenza in questione non comporta una 'sparizione' del supermercato fisico come lo conosciamo, sostituito dal punto vendita 'virtuale' online. Si sta invece concretizzando un'integrazione di servizi digitali sempre più evidente nei supermarket, mentre piattaforme come Amazon e Alibaba occupano lo spazio fisico comprando o alleandosi con le catene di grande distribuzione organizzata tradizionali. Un mutamento che è più visibile e veloce nei mercati asiatici e negli Stati Uniti, ma che sta arrivando anche in Europa<sup>(37)</sup>.

<sup>(37)</sup> Di Mambro A., *L'epicerie en ligne et l'Europe*, in *Le Déméter* 2019, IRIS Editions, Parigi 2019.

I grandi cambiamenti del digitale, dell'automazione e dei Big Data accelerano sviluppi già evidenti nell'economia del XX secolo: con l'avvento della società dei consumi il potere di mercato si è spostato sempre di più dai produttori ai distributori e, più di recente, alle piattaforme online. Per restare nel settore agroalimentare, l'esplosione del fenomeno dei prodotti alimentari con la marca del distributore, che occulta l'identità del produttore nel nome di un patto di fiducia diretto con i consumatori, è sintomo evidente di tutto questo. Nell'era dei Big Data e con l'impatto della Grande Crisi del 2008 queste piattaforme hanno cominciato a diventare sempre più grandi e concentrate. Il che è potenzialmente un problema non solo perché rischia di ridurre gli spazi di innovazione e di scelta dei prodotti da parte dei consumatori, ma anche perché pone incognite sull'accesso ai dati personali dei cittadini.

Questi cambiamenti imporranno una revisione della normativa europea sulla concorrenza, come più volte riconosciuto dal commissario Ue competente Margrethe Vestager. Intanto a Bruxelles sono già in discussione nuove norme sul commercio online, per migliorare il mercato unico digitale europeo con l'obiettivo di garantire un contesto imprenditoriale equo e sostenibile. Tra i soggetti che potranno trarre vantaggio da queste nuove norme ci sono i consumatori, gli operatori commerciali online e gli sviluppatori di applicazioni che utilizzano i motori di ricerca per attrarre traffico verso i loro siti.

L'Europa della Direttiva contro le pratiche sleali e sulle regole per il commercio online, è l'Europa che mostra di saper essere al fianco degli operatori economici più deboli, come gli agricoltori, e di tutti i cittadini. L'equazione trasparenza-efficienza vale, infatti, per tutti: più efficienza significa più qualità per i consumatori, una trasmissione più lineare e simmetrica dei segnali di prezzo, maggiore visibilità e comprensione del processo di produzione, meno spreco di alimenti e delle risorse impiegati per produrli.

Questa è la premessa per una riorganizzazione del sistema agroalimentare europeo, perché non subisca ma sia in grado di sfruttare



a proprio vantaggio il salto tecnologico che si sta affermando nelle catene della distribuzione. In questa fase i produttori devono mostrarsi capaci di fondare **un nuovo patto fiduciario con i cittadini, all'insegna della qualità**: del prodotto, nutriente e salubre, e del processo di produzione, equo, sostenibile e trasparente.

L'agricoltura, l'industria e i cittadini europei devono muoversi insieme su questo percorso, coscienti che sono necessari gli uni agli altri. **La via europea è obbligata**, perché la sola a consentire di costituire una massa critica di produttori e consumatori capaci di incidere in mutamenti di scala globale. Sento dichiarazioni, per lo più scomposte, in tutta Europa e da potenze cui il progetto europeo non è mai piaciuto, secondo cui possiamo fare a meno dell'Unione europea, che dell'integrazione economica e politica si può prendere ciò che si vuole e gettare ciò che non piace.

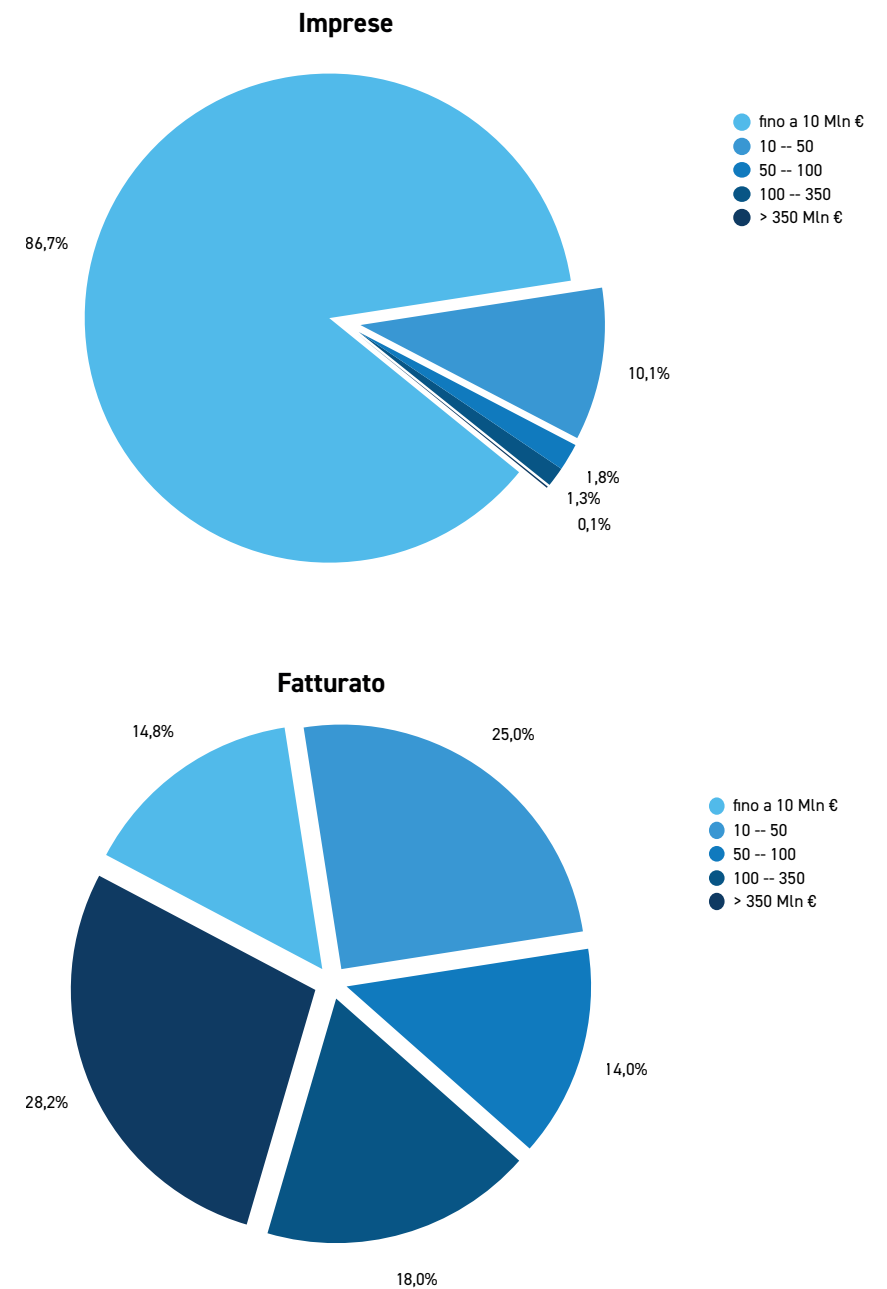
Posso arrivare a capire chi fa gli interessi delle potenze extraeuropee. Ma non riesco a capire l'indifferenza delle imprese e dei cittadini europei di fronte a questi attacchi. Possiamo vivere senza l'Ue? No, non possiamo. Di più, l'economia globale non può prosperare senza la palestra di competizione, cooperazione ed elaborazione di standard per lo sviluppo sostenibile che è il mercato unico Ue. Risultati, quelli del mercato unico di cui beneficiano non solo gli europei ma anche il resto del mondo. Possiamo migliorare l'Unione europea, di sicuro. Ma non possiamo farne a meno, o fingere che non ci riguardi rispolverando slogan da ventennio fascista. Gli "interessi nazionali" non si fanno disertando le riunioni dei Ministri o l'Aula di Strasburgo. Oppure scegliendo di fare alleanze con gli impresentabili. L'Unione europea è un progetto in divenire. E per riuscire al meglio ha bisogno dell'impegno e della partecipazione di tutti.



## Allegato

La Direttiva Ue copre tutte le imprese agricole italiane e il 99% delle imprese alimentari italiane, che valgono il 72,8% del fatturato totale del comparto

### Imprese alimentari in Italia per classe di fatturato (% imprese e fatturato, 2017)





Il testo della Direttiva e tutti i documenti che ne hanno portato all'approvazione sono disponibili al seguente link:

[www.paolodecastro.it/materiale-direttiva-europea-contro-le-pratiche-commerciali-sleali](http://www.paolodecastro.it/materiale-direttiva-europea-contro-le-pratiche-commerciali-sleali)