



Vendita sottocosto, divieto di aste a doppio ribasso e sostegno delle filiere etiche dei prodotti agricoli e agroalimentari

A.C. 1549

Dossier n° 47 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
12 giugno 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1549
Titolo:	Disposizioni concernenti l'etichettatura, la tracciabilità e il divieto della vendita sottocosto dei prodotti agricoli e agroalimentari, nonché delega al Governo per la disciplina e il sostegno delle filiere etiche di produzione
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	6
Commissioni competenti:	XIII Agricoltura, I Affari costituzionali
Sede:	consultiva

Contenuto

Il provvedimento prevede disposizioni in materia di:

- **vendita sottocosto dei prodotti alimentari** (art. 1)

Questo articolo è stato modificato nel corso dell'esame presso la Commissione Agricoltura. Mentre il testo originario chiedeva al Governo di modificare il regolamento recante disciplina delle vendite sottocosto, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 2001, n. 218](#) nel senso di introdurre il divieto di vendita sottocosto dei prodotti alimentari freschi e deperibili, il testo approvato dalla Commissione richiede che la modifica sia nel senso di ammettere la vendita sottocosto dei prodotti alimentari solo nel caso in cui si registri dell'invenduto a rischio deperibilità o nel caso di operazioni commerciali programmate e concordate in forma scritta, fermo restando il divieto di imporre unilateralmente, in modo diretto o indiretto, la perdita o il costo della vendita sottocosto al fornitore. Viene, quindi, specificato che per "invenduto a rischio deperibilità" si intende la merce fresca e deperibile che sia rimasta invenduta nelle ore precedenti la chiusura dell'esercizio commerciale

Si ricorda, al riguardo che, a norma dell'[articolo 1 del D.P.R. 218/2001](#), si intende per **vendita sottocosto** la vendita al pubblico di uno o più prodotti effettuata ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto maggiorato dell'imposta del valore aggiunto e di ogni altra imposta o tassa connessa alla natura del prodotto e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riconducibili al prodotto medesimo purché documentati.

Secondo la definizione riportata, il sottocosto si riferisce al rapporto tra il prezzo di acquisto del prodotto e il prezzo di vendita, il secondo inferiore al primo. Non interessa direttamente l'acquisto del prodotto agricolo ad un prezzo inferiore al costo di produzione; su questo fenomeno, il sottocosto incide indirettamente, in quanto facilita accordi commerciali tra i produttori e i venditori che includono clausole per le vendite promozionali, spesso a svantaggio di un'equa remunerazione del costo di produzione.

In aggiunta alla lettera a) che consente attualmente la vendita sottocosto dei prodotti alimentari freschi e deperibili, sono, altresì, consentite, secondo quanto previsto dall'[art. 2 del D.P.R. 218/2001](#), le vendite sottocosto:

- dei prodotti alimentari, qualora manchino meno di tre giorni alla data di scadenza o meno di 15 giorni alla data del termine minimo di conservazione;
- dei prodotti tipici delle festività tradizionali, qualora sia trascorsa la ricorrenza o la data della celebrazione;
- dei prodotti il cui valore commerciale sia diminuito in modo significativo a causa delle modifiche della tecnologia utilizzate per la produzione o di sostanziali innovazioni tecnologiche riguardanti gli stessi prodotti, o a causa dell'introduzione di nuove normative relative alla produzione o commercializzazione degli stessi prodotti;
- dei prodotti non alimentari difettati, dei quali sia possibile comunque la vendita o che abbiano subito un deterioramento imputabile a terzi, o ad agenti naturali o a fatti accidentali nonché di quelli usati per dimostrazioni, mostre, fiere o prove o che, comunque, siano stati concretamente utilizzati prima della vendita.

E' inoltre possibile effettuare una vendita sotto costo in casi di ricorrenza dell'apertura dell'esercizio commerciale o di ristrutturazione degli stessi.

E' vietata la vendita sottocosto quando è effettuata da un esercizio commerciale che, da solo o congiuntamente a quelli dello stesso gruppo di cui fa parte, detiene una quota superiore al 50% della superficie di vendita complessiva

esistente nel territorio della provincia dove ha sede l'esercizio, riferita al settore merceologico di appartenenza.

Si ricorda, inoltre, che l'[articolo 62, comma 2, del D.L. n.1/2012](#) ha vietato nelle relazioni commerciali tra operatori economici, ivi compresi i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei beni dei prodotti agricoli, di:

1. imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive;
2. applicare condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti;
3. subordinare la conclusione, l'esecuzione dei contratti e la continuità e regolarità delle medesime relazioni commerciali alla esecuzione di prestazioni da parte dei contraenti che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto degli uni e delle altre;
4. conseguire indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto delle relazioni commerciali;
5. adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento.

Il **decreto ministeriale 19 ottobre 2012, n.199**, che ha dato attuazione all'art. 62 del DL n.1/2012 ha previsto, all'art. 4, comma 2, che siano considerate, altresì, pratiche commerciali sleali quelle che:

1. prevedano a carico di una parte l'inclusione di servizi e/o prestazioni accessorie rispetto all'oggetto principale della fornitura, anche qualora queste siano fornite da soggetti terzi, senza alcuna connessione oggettiva, diretta e logica con la cessione del prodotto oggetto del contratto;
2. escludano l'applicazione di interessi di mora a danno del creditore o escludano il risarcimento delle spese di recupero dei crediti;
3. **determinino, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza, prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione medi dei prodotti oggetto delle relazioni commerciali e delle cessioni da parte degli imprenditori agricoli.**

L'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** ha più volte affrontato sia la questione delle vendite sottocosto (un'indagine conoscitiva in merito ai meccanismi di funzionamento della Centrale di acquisto per la grande distribuzione organizzata -[provvedimento n.24649 del 2013](#)) sia la problematica relativa alle pratiche commerciali sleali che determinano un prezzo di vendita del prodotto inferiore al costo di produzione ([indagine conoscitiva sul settore lattiero-caseario](#)).

La Commissione Agricoltura ha svolto un ciclo di [audizioni informali sul fenomeno della vendita dei prodotti agricoli sottocosto e delle aste a doppio ribasso](#) dei prodotti medesimi.

Si ricorda, infine, che è stata da poco approvata la **direttiva (UE) 2019/633 del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare**, che tende proprio a tutelare le imprese agricole da comportamenti sleali, anche in ragione al prezzo di vendita, posti in essere dalla grande distribuzione al momento dell'acquisto. Nelle premesse alla Direttiva si riconosce che "nella filiera agricola e alimentare sono comuni squilibri considerevoli nel potere contrattuale tra fornitori ed acquirenti di prodotti agricoli e alimentari".

La nuova normativa europea si applica alla vendita di qualsiasi prodotto agricolo o alimentare nonché alla fornitura di servizi "ancillari", quali, per esempio le attività promozionali.

Sono considerate pratiche commerciali sleali vietate:

1. i ritardi nei pagamenti per i prodotti deperibili (oltre i 30 giorni) e non deperibili (oltre i 60 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;
5. l'imposizione di pagamenti per servizi non correlati alla vendita del prodotto;
6. il rifiuto di concedere un contratto scritto se richiesto dal fornitore;
7. l'abuso di informazioni confidenziali del fornitore da parte dell'acquirente;
8. le ritorsioni commerciali o la sola minaccia nel caso in cui il fornitore si avvalga dei diritti garantiti dalla direttiva;
9. il pagamento da parte del fornitore per la gestione dei reclami dei clienti.

Si ricorda, infine, che la [legge 14 gennaio 2013, n.9](#), recante norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini, ha previsto all'art. 11 che nel settore degli oli di oliva extra vergini la vendita sottocosto è soggetta a comunicazione al comune dove è ubicato l'esercizio commerciale almeno venti giorni prima dell'inizio e può essere effettuata solo una volta nel corso dell'anno. È comunque vietata la vendita sottocosto effettuata da un esercizio commerciale che, da solo o congiuntamente a quelli dello stesso gruppo di cui fa parte, detiene una quota superiore al 10 per cento della superficie di vendita complessiva esistente nel territorio della provincia dove ha sede l'esercizio. Ha, inoltre, previsto che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in conformità ai poteri ad essa conferiti dalla [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#), vigili sull'andamento dei prezzi e adotti gli atti idonei a impedire le intese o le pratiche concordate tra imprese che hanno per oggetto o per effetto di ostacolare, restringere o falsare in maniera consistente la concorrenza all'interno del mercato nazionale degli oli di oliva vergini attraverso la determinazione del prezzo di acquisto o di vendita del prodotto.

- **divieto di aste a doppio ribasso per i prodotti agricoli e alimentari (art. 2)**

L'articolo 2, anche esso modificato nel corso dell'esame in sede referente, prevede, al comma 1, il divieto delle aste elettroniche a doppio ribasso, relativamente al prezzo di acquisto, per l'acquisto di prodotti agricoli e agroalimentari. Il comma 2 prevede che chiunque contravviene al divieto, salvo che il fatto costituisca reato, è punito con la sanzione amministrativa da 2.000 a 50.000 euro, calcolata in relazione all'entità del fatturato. Il comma 3 dispone, poi, che in caso di violazioni di particolare gravità o di reiterazione, è disposta la sospensione dell'attività di vendita per un periodo non superiore a venti giorni.

Secondo quanto riportato nel corso del **ciclo di audizioni informali** che la Commissione Agricoltura ha svolto in merito al fenomeno della vendita dei prodotti agricoli sottocosto e delle **aste a doppio ribasso**, il sistema in esame fa sì che alcune grandi aziende di distribuzione chiedano ai fornitori un'offerta di vendita per i propri prodotti. Una

volta raccolte le diverse proposte, viene indetta una seconda gara nella quale viene usato come base di partenza non l'offerta qualitativamente migliore, ma, al contrario, quella di prezzo inferiore. Le offerte vengono esercitate "al buio", senza che i partecipanti possano sapere con chi concorrono.

Si ricorda che nel giugno 2017 Federdistribuzione e Ancd Conad hanno siglato con il Ministro un **Protocollo di intesa** al fine di favorire un mercato più trasparente e per evitare effetti distorsivi dei rapporti di filiera con l'impegno a non far ricorso alle aste elettroniche inverse al doppio ribasso per l'acquisto di prodotti agricoli e agroalimentari.

Il protocollo contiene un **Codice etico** che prevede tra gli impegni quello di non utilizzare la modalità d'asta inversa al doppio ribasso e di adottare misure di massima trasparenza nell'utilizzo di piattaforme elettroniche di acquisto e di approvvigionamento, definendo e rendendo noto ai fornitori il regolamento d'asta e garantendo libertà di accesso ai fornitori di ogni dimensione, che abbiano una struttura produttiva adeguata sia in termini qualitativi che quantitativi per commercializzare i loro prodotti attraverso la GDO.

- **divieto di aste elettroniche per gli appalti diretti all'acquisto di prodotti e servizi nella ristorazione collettiva** (art. 3)

L'articolo prevede, appunto, che gli appalti diretti all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e della fornitura di derrate alimentari non possano essere oggetto di aste elettroniche.

Si ricorda, al riguardo, che l'[art. 56 del D.Lgs. 50/2016](#), le stazioni appaltanti "possono ricorrere ad **aste elettroniche** nelle quali vengono presentati nuovi prezzi, modificati al ribasso o nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte. A tal fine, le stazioni appaltanti strutturano l'asta come un processo elettronico per fasi successive, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte e consente di classificarle sulla base di un trattamento automatico".

Lo stesso articolo dispone che "gli appalti di servizi e di lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali, come la progettazione di lavori, che non possono essere classificati in base ad un trattamento automatico, non sono oggetto di aste elettroniche".

Viene, altresì, stabilito, tra l'altro, che "nelle procedure aperte, ristrette o competitive con negoziazione o nelle procedure negoziate precedute da un'indizione di gara, le stazioni appaltanti possono stabilire che l'aggiudicazione di un appalto sia preceduta da un'asta elettronica quando il contenuto dei documenti di gara, in particolare le specifiche tecniche, può essere fissato in maniera precisa".

L'articolo 56 disciplina, altresì, lo svolgimento delle aste prevedendo, tra l'altro, che le stesse siano aggiudicate sulla base di uno dei seguenti elementi contenuti nell'offerta:

- esclusivamente i prezzi, quando l'appalto viene aggiudicato sulla sola base del prezzo;
- il prezzo o i nuovi valori degli elementi dell'offerta indicati nei documenti di gara, quando l'appalto è aggiudicato sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o costo/efficacia.

Relativamente ai **servizi di ristorazione** occorre ricordare che ad essi il Codice dedica una specifica disciplina, contenuta nell'art. 144. In particolare, il comma 1 di tale articolo dispone che i servizi di ristorazione indicati nell'allegato IX (catering, fornitura pasti, ristorazione scolastica, servizi di mensa) sono aggiudicati secondo quanto disposto dall'articolo 95, comma 3, cioè sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

Tale comma 3 dispone infatti che tale metodo di aggiudicazione debba essere sempre utilizzato per i "contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera", fatti salvi gli affidamenti diretti consentiti (dall'art. 36, comma 2, lettera a)) per importi inferiori a 40.000 euro.

Si fa presente, infine, che l'art. 34 del Codice dispone che le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei **criteri ambientali minimi (CAM)** adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto all'articolo 144. Tali CAM sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con il D.M. Ambiente 25 luglio 2011 (pubblicato nella G.U. 21 settembre 2011, n. 220) sono stati adottati i CAM da inserire nei bandi di gara della pubblica amministrazione per l'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari e serramenti esterni. I CAM relativi alla ristorazione collettiva e alla fornitura di derrate alimentari sono contenuti nell'[allegato 1](#) al citato decreto.

- **pubblicazione dei nominativi dei soci affiliati nell'elenco nazionale delle organizzazioni di produttori** (art. 4)

L'articolo prevede che **nell'elenco nazionale delle organizzazioni di produttori** debbano figurare i **nominativi dei soci affiliati**. A tal fine si prevede che venga modificato, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 3 febbraio 2016 contenente il suddetto elenco.

Il decreto regola la concessione, il controllo, la sospensione e la revoca del riconoscimento delle organizzazioni dei produttori che operano nei settori agricoli elencati dall'art. 1, par. 2, del reg. (UE) n.1308/2013 ad esclusione dei prodotti del settore dell'olio di oliva, dei prodotti ortofrutticoli, inclusi quelli trasformati.

L'articolo 6, in particolare, prevede che:

- le organizzazioni dei produttori riconosciute siano inserite in un elenco nazionale tenuto dal Ministero,

- attribuendo ad ognuna un codice univoco di riconoscimento. L'elenco è pubblicato sul proprio sito internet istituzionale (comma 1)
- il Ministero, l'Agea e gli Organismi pagatori provvedono ad assicurare il collegamento dell'anagrafe delle aziende agricole con l'elenco dei soci delle OP, facilitando l'aggiornamento delle informazioni relative alla base sociale delle OP (comma 2);
 - nel caso in cui l'OP non dimostri il possesso dei requisiti e delle condizioni indicate nel decreto, si attivano le procedure di revoca (comma 3).

- **delega per la disciplina delle filiere etiche di produzione (art. 5)**

L'articolo reca una **delega al Governo** per la disciplina delle **filiere etiche** di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti alimentari e agroalimentari.

A tal fine, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per la disciplina di tali filiere sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- definizione di *standard* di sostenibilità ambientale, sociale ed economica di tali filiere;
- introduzione di agevolazioni fiscali e sistemi premianti per le imprese dei settori agricolo e agroalimentare che concorrono alla realizzazione di progetti per la creazione di filiere etiche di produzione, distribuzione e commercializzazione di prodotti alimentari e agroalimentari ;
- definizione di sinergie tra sistemi di classificazione e tracciabilità delle produzioni;
- introduzione di agevolazioni e sistemi premianti per le imprese agricole che aderiscono alla Rete di lavoro agricolo di qualità.

Il decreto sarà adottato:

- su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo;
- di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze;
- **previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano;**

Lo schema di decreto è poi trasmesso alle **Camere** per l'espressione del prescritto parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Il Governo, qualora non intenda conformarsi alle indicazioni del parere, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e modificazioni. Le Commissioni possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro 10 giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può essere adottato.



Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento interviene in materia che può essere ricondotta a quella della *tutela della concorrenza* (art. 117, secondo comma, lett. e) e dell'*ordinamento civile* (art. 117, secondo comma, lett. l), entrambe di **competenza esclusiva statale**.

Assumono inoltre rilievo le materie *alimentazione*, di **competenza legislativa concorrente** (ai sensi dell'art. 117, terzo comma) ed *agricoltura* di **competenza residuale regionale** (ai sensi dell'articolo 117, quarto comma). In proposito si segnala che l'articolo 5 (delega sulle "filiere etiche") prevede, ai fini del coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, alla luce dell'"intreccio di competenze" sottese alla materia, l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni per l'adozione dei decreti legislativi.

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 4 rinvia ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, il compito di apportare le modifiche al DM 3 febbraio 2016, in modo da prevedere che nell'elenco nazionale delle organizzazioni dei produttori siano riportati, per ogni singola organizzazione, i nominativi dei soci affiliati.

Cost047	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura