

**Proposte di regolamento sul contrasto  
delle pratiche commerciali sleali e  
sul rafforzamento degli agricoltori nella  
filiera agroalimentare  
COM (2024)576 e COM (2024)577**

**Memoria Federdistribuzione**

**COMMISSIONE XIV  
Camera dei Deputati**

26 febbraio 2025

## **Premessa**

Lo scorso 10 dicembre 2024 la Commissione europea ha presentato due proposte di regolamento volte a incentivare la cooperazione delle autorità di controllo sulle pratiche commerciali transfrontaliere e a rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare, per sostenerne il reddito e promuoverne la capacità aggregativa.

Entrambe le proposte derivano dagli esiti dei lavori emersi dal tavolo di confronto, a livello europeo, tra gli attori della filiera agro alimentare (Dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura dell'UE), ai quali, come Federazione, abbiamo partecipato attraverso la nostra associazione di riferimento europea, Eurocommerce.

Il tema delle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare è stato seguito negli anni, da parte del settore della distribuzione, con grande attenzione e con un approccio propositivo, sia a livello nazionale sia europeo.

La distribuzione moderna rappresenta infatti un veicolo fondamentale e imprescindibile di valorizzazione dei prodotti agricoli nazionali: attraverso i propri punti vendita viene commercializzato oltre l'80% dei prodotti alimentari consumati nel Paese. Di questi circa l'85% è prodotto o trasformato in Italia. I prodotti alimentari a marchio del distributore rappresentano ormai oltre il 30 % della quota di mercato del largo consumo e contribuiscono efficacemente a valorizzare la produzione nazionale, in quanto oltre il 90% delle imprese che li producono sono italiane, con relazioni contrattuali di lunga durata.

Dal punto di vista commerciale, la Distribuzione Moderna ha creato in questi anni delle forti partnership con il sistema agricolo e, in particolare, con le PMI, che hanno conseguito in tal modo un significativo percorso di miglioramento dei propri risultati aziendali, anche attraverso l'internazionalizzazione, favorendo l'evoluzione e lo sviluppo di nuove tendenze per la valorizzazione delle produzioni. Si tratta di iniziative che hanno anche la finalità di rassicurare il consumatore, garantendo sicurezza, etica del rapporto, trasparenza e vicinanza con il territorio.

La Distribuzione Moderna è quindi sempre più impegnata nell'incoraggiare e supportare i fornitori locali a sviluppare prodotti nuovi, di qualità e a prezzi competitivi, per rispondere sempre meglio alle aspettative dei consumatori.

Pertanto, il nostro settore è concorde con i principi della direttiva comunitaria che mirano a garantire la tutela della parte più debole della filiera contro le pratiche commerciali sleali.

Con riferimento a questi temi, è importante precisare che la distribuzione moderna, non può che vedere con favore tutte le iniziative che consentano di rafforzare le controparti del sistema agricolo, in quanto riteniamo fondamentale lo sviluppo di relazioni durature, di iniziative di qualità, con fornitori che abbiano un'organizzazione adeguata per poter rispondere alle diverse esigenze del mercato.

## **Contenuti tecnici delle due proposte normative UE**

### **1) Proposta di Regolamento sulla cooperazione tra le autorità di contrasto incaricate di applicare la direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare**

Il regolamento proposto stabilisce le norme su cui dovrà basarsi la cooperazione tra le autorità di contrasto designate dai rispettivi Stati membri e incaricate dell'applicazione della direttiva UE sulle pratiche commerciali sleali.

Le nuove disposizioni si riferiscono ai divieti stabiliti dall'**articolo 3, paragrafi 1 e 2** della medesima direttiva. In questi paragrafi sono elencate tutte le tipologie di pratiche commerciali sleali (quelle sempre vietate e quelle ammesse previo accordo tra le parti).

Peraltro, va ricordato che tali pratiche di cui all'art. 3 citato, non sono state recepite allo stesso modo dai diversi Stati membri: la disciplina europea sulle pratiche commerciali, infatti, non rappresenta una regola di armonizzazione completa a livello comunitario ma, ogni Stato membro, ha adottato in sede di recepimento una propria normativa specifica, ritagliata anche su alcune prassi in uso nel proprio mercato interno di riferimento.

La nuova normativa comunitaria in itinere in materia di cooperazione tra le autorità, fa ovviamente salve le norme dell'Unione e nazionali di diritto internazionale privato, in particolare quelle relative alla giurisdizione degli organi giudiziari e alle leggi applicabili ai contratti tra le parti.

Ciò significa che, nel caso di rapporti commerciali transfrontalieri, ciò che deve prevalere è la libertà delle parti circa la legislazione applicabile. Pertanto, proprio sulla base di questo dispositivo UE in itinere, risulta chiaro che le autorità nazionali di contrasto non potranno dare applicazione a discipline di Stati esteri in modo arbitrario, contravvenendo alla volontà delle parti.

In altre parole, il regolamento proposto è un completamento procedurale della Direttiva UTPs: ciò significa che questa proposta non può modificare la Direttiva di riferimento, ad esempio estendendo la competenza territoriale della autorità di contrasto fuori dai rispettivi Stati membri.

Peraltro, l'approvvigionamento nel Mercato Unico è per sua natura facilitato proprio dalla possibilità per le parti di scegliere la legge e la giurisdizione applicabile alla loro transazione. Ci possono essere molte ragioni per questa scelta, che vanno dalla familiarità, dalle specificità nazionali, dalla chiarezza legale associata alle definizioni e all'interpretazione nazionale, alla velocità o facilità di accesso alla giustizia, o ai benefici/profitti che si possono ottenere dalla transazione.

Un ultimo punto importante su cui focalizzare l'attenzione è il seguente: la proposta di regolamento si applica, come detto, solo quando si tratti di pratiche che ricadono nell'art. 3 della Direttiva 633. Peraltro, ai sensi della stessa direttiva, è anche necessario, ai fini dell'applicazione dell'intera disciplina, che sussistano i presupposti di cui all'articolo 1 della Direttiva stessa, ossia che fornitore ed acquirente rientrino negli scagioni di fatturato ivi previsti e, quindi, che vi siano rapporti di forza differenti. Questo implicherebbe che l'articolo 5 andrebbe ad applicarsi solo nel caso in cui le pratiche fossero imposte da un acquirente "forte" nei confronti di un fornitore debole, secondo la valutazione predefinita (attraverso le "soglie di fatturato") dall'art. 1 della Direttiva, diversamente da quanto previsto dalla nostra normativa nazionale (che non prevede scagioni di fatturato e concede le stesse tutele alle grandi, così come alle medie e piccole imprese).

## **2) Proposta di regolamento che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda il rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare (OCM)**

L'analisi di tale proposta non può prescindere da una panoramica generale di quello che è il settore dell'agricoltura a livello europeo, ovvero molto diversificato, con agricoltori di dimensioni, settori e aree geografiche differenti.

Ci sono casi in cui un piccolo numero di agricoltori è ben organizzato, orientato all'esportazione ed economicamente forte; altri casi in cui un numero molto grande di agricoltori è economicamente piccolo o molto piccolo.

La filiera agroalimentare è altrettanto diversificata. È un sistema che coinvolge numerosi stakeholder, tra cui agricoltori e loro fornitori, l'industria di trasformazione alimentare, i fornitori di logistica e trasporto, commercianti internazionali e operatori della vendita al dettaglio e all'ingrosso. Ogni attore svolge un ruolo fondamentale all'interno di ogni fase della filiera.

Accogliamo con favore le iniziative normative che mirano a rendere più forti, attraverso la promozione e lo sviluppo di organizzazioni di produttori, le imprese agricole sottodimensionate, poiché le esigenze del mercato richiedono controparti sempre più organizzate, in grado di produrre quantità e qualità e di rispondere a tutte le nuove regole del mercato, che riguardano, ormai, non più solo requisiti qualitativi e igienico sanitari, ma anche il rispetto di criteri ESG, quindi criteri di sostenibilità, governance e sociali. Gli agricoltori necessitano pertanto, mai come in questo momento, di un supporto più mirato, in particolare per le piccole aziende agricole e familiari, attraverso strumenti finanziari, sviluppo delle capacità organizzative e digitalizzazione.

Tornando alla proposta di modifica dell'OCM, riteniamo opportuno focalizzarci su alcuni punti specifici.

Per quanto riguarda l'obbligo della forma scritta dei contratti di filiera, fermo restando che in Italia è già prevista, ci sono a nostro avviso alcuni aspetti che meritano di essere attenzionati:

### **a) prezzo fisso nei contratti e obbligo di prevedere, "a richiesta", una revisione degli stessi dopo sei mesi.**

Gli accordi relativi ai prodotti freschi e freschissimi regolamentano i requisiti qualitativi e le eventuali procedure o criteri per definire di volta in volta il prezzo. Questo perché nell'ortofrutta e in determinati prodotti freschi e freschissimi, i prezzi cambiano frequentemente, anche più volte in una settimana, in base alle dinamiche di mercato. Non sarebbe quindi possibile e né interesse degli stessi agricoltori fissare il prezzo per un lungo periodo. Una disposizione di questo tipo quindi, se riferita ai prezzi nella realtà dei rapporti negoziali del largo consumo, sembrerebbe non avere un valore aggiunto ma, anzi, rischierebbe addirittura di penalizzare proprio la parte agricola.

Per quanto concerne la possibilità di revisione dei contratti a richiesta, dopo sei mesi, si rileva come tale aspetto dovrebbe essere lasciato alla libertà negoziale delle parti.

Lascia peraltro perplessi il fatto che il diritto di chiedere la revisione **sia esteso a tutti gli elementi contrattuali e, soprattutto, non debba essere motivato dal**

**cambiamento significativo delle condizioni che erano alla base dell'accordo originario** (es. eccezionale aumento delle materie prime o dei costi energetici). In realtà, nei lavori preparatori la Commissione UE ha fatto espresso riferimento all'eccezionale aumento dei costi: tuttavia nella disposizione proposta non vi è traccia di questo. La disposizione, per come è scritta, consentirebbe di rimettere **tutto** in discussione dopo sei mesi, **senza motivazioni specifiche**, disincentivando il raggiungimento di accordi di durata e la stabilità delle relazioni contrattuali. In conclusione, la possibilità di revisione dovrebbe essere circoscritta **alla modifica delle condizioni economiche motivata da circostanze eccezionali**.

b) facoltà degli Stati membri di **imporre una durata di almeno sei mesi e di prevedere un obbligo delle parti di concordare un rapporto tra un determinato quantitativo di prodotti agricoli dell'ortofrutta consegnato e il prezzo da pagare per tale consegna**: se lo scopo della disposizione fosse quello di consentire agli Stati membri di imporre che i contratti di acquisto dei prodotti ortofrutticoli durino almeno sei mesi e fissino un prezzo rapportato ai volumi da acquistare, la norma sarebbe impraticabile perché non rifletterebbe le peculiarità del settore ortofrutticolo.

Un accordo vincolante per sei mesi su volumi e prezzi non è immaginabile per la loro variabilità (i primi dipendono dall'andamento della produzione e gli altri dall'andamento del mercato e quindi della domanda/offerta).

Se così non fosse, l'agricoltore sarebbe obbligato a garantire ad esempio un certo quantitativo di prodotto anche quando eventi climatici abbiano compromesso la produzione. Quindi nelle dinamiche negoziali non risulta praticabile un contratto di sei mesi, su prodotti altamente deperibili, in cui sia **obbligatorio fissare a monte un prezzo in rapporto al volume**.

c) La proposta normativa prevede la facoltà degli Stati membri di imporre la **registrazione** dei contratti: tale aspetto introdurrebbe evidenti oneri e burocratizzazioni impraticabili per tutto il mercato dell'agroalimentare.

d) Ci sono infine una serie di norme che mirano a prevenire **l'uso improprio nella commercializzazione dei prodotti agricoli di indicazioni quali "giusto", "equo" a "filiera corta"**, al fine di aumentare la trasparenza e veridicità di tali espressioni e assicurare ai consumatori informazioni affidabili sia sull'equità del valore sia sul legame con il territorio delle filiere agroalimentari.

A tal fine, è introdotto un nuovo articolo (88 bis), che al paragrafo 1 stabilisce che nell'etichettatura, nella presentazione, nel materiale pubblicitario o nella documentazione commerciale, espressioni come "giusto", "equo" - o simili - possono essere utilizzate solo in presenza di una serie di requisiti minimi, che attestino l'esistenza di un'equa ripartizione del valore. Concordiamo con la necessità di prevedere dei requisiti, che sono stati identificati nel seguente modo:

- **stabilità e trasparenza nelle relazioni tra agricoltori e acquirenti nella catena di approvvigionamento;**
- **un prezzo considerato equo dagli agricoltori per i loro prodotti;**
- **rientrare in iniziative collettive coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.**

Ai sensi del paragrafo 2, l'indicazione "filiera corta" può essere utilizzata, da sola o in combinazione con altre indicazioni, nel caso di:

- **un legame diretto tra agricoltore e consumatore finale del prodotto;**
- **un legame stretto tra agricoltore e consumatore finale del prodotto unita alla loro vicinanza geografica.**

I due criteri sono **alternativi**, ma non riflettono quelle che sono le realtà del mercato.

Nel primo si fa riferimento all'ipotesi in cui non ci sia intermediazione ma vendita diretta, anche on line. Nel secondo, ci si riferisce al caso in cui ci sia vicinanza geografica.

Premesso che sono due criteri diversi, che non contribuiscono quindi a fare chiarezza nei confronti del consumatore su cosa debba intendersi per filiera corta, va sottolineato che la seconda ipotesi (vicinanza geografica) ha senso solo se e in quanto possa comprendere il caso in cui il prodotto passi attraverso uno o più intermediari (altrimenti si rientrerebbe sempre nel legame diretto). Quindi il concetto di legame stretto, **inteso come legame con il territorio che non esclude la presenza di intermediari**, andrebbe esplicitato.

Rimane il problema della mancanza di una qualunque indicazione sul concetto di vicinanza geografica, con conseguente rischio di applicazioni non uniformi nei vari Stati membri.