

Bruxelles, 12 aprile 2018
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2018/0082 (COD)**

7809/18
ADD 1

**AGRI 163
AGRILEG 49
CONSOM 106
CODEC 530**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 aprile 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2018) 91 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE - RELAZIONE DI SINTESI che accompagna il documento Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2018) 91 final.

All.: SWD(2018) 91 final



Bruxelles, 12.4.2018
SWD(2018) 91 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE - RELAZIONE DI SINTESI

che accompagna il documento

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare

{COM(2018) 173 final} - {SWD(2018) 92 final} - {SWD(2018) 93 final}

Indice

1. Processo di consultazione delle parti interessate	2
2. Sintesi dei risultati della consultazione delle parti interessate	2
2.1. Valutazione d'impatto iniziale.....	2
2.2. Consultazione pubblica aperta.....	3
2.3. Questionario mirato rivolto alle imprese.....	6
2.4. Questionario mirato rivolto alle organizzazioni di consumatori.....	7
2.5. Questionario rivolto alle autorità pubbliche degli Stati membri	7
2.6. Seminario accademico del Centro Comune di Ricerca sulle PCS nella filiera alimentare	7
2.7. Riunioni ad hoc con le parti interessate della filiera alimentare	8
2.8. Gruppi di dialogo con la società civile	8

1. Processo di consultazione delle parti interessate

Il processo di consultazione delle parti interessate è stato definito in una strategia di consultazione¹ e si è svolto tra il 17 luglio e il 6 dicembre 2017.

Le parti interessate sono state invitate ad esprimersi, con osservazioni e testimonianze, circa la definizione del problema, gli obiettivi politici, la necessità di un intervento dell'UE, le opzioni strategiche, il probabile impatto delle opzioni strategiche e le questioni inerenti al piano attuativo, compresi il monitoraggio e l'applicazione. La consultazione delle parti interessate soddisfa i requisiti definiti negli orientamenti per legiferare meglio.

2. Sintesi dei risultati della consultazione delle parti interessate

2.1. Valutazione d'impatto iniziale

La valutazione d'impatto iniziale ha riscosso notevole attenzione, totalizzando 66 contributi provenienti da una variegata platea di attori², così composta: 33% agricoltori o organizzazioni agricole, 17% autorità degli Stati membri, 15% organizzazioni non governative (ONG), 11% trasformatori e relative organizzazioni, 8% rivenditori al dettaglio e relative organizzazioni, 17% altri partecipanti (mondo accademico, sindacati, partecipanti anonimi). Va osservato che il processo di feedback della valutazione d'impatto iniziale non è strutturato secondo la forma del questionario ma si basa su una sistematica analisi ex post dei contributi che ha permesso di estrarre le informazioni d'interesse.

Il 91% dei partecipanti conviene che nella filiera alimentare esistono pratiche commerciali sleali ("PCS") (il 5% non ha risposto e il 5% non ha preso una posizione chiara). Per il 76% dei partecipanti queste pratiche pongono un problema rilevante, mentre per il 14% non pongono un problema rilevante³. Il 5% dei partecipanti ammette che le PCS esistono ma sostiene che hanno un effetto complessivamente positivo sulla filiera alimentare in termini di efficienza.

Il 71% dei partecipanti ritiene che l'UE dovrebbe intervenire (dal 64% degli "altri" al 90% delle ONG; agricoltori 82%, Stati membri 73%, trasformatori 71%); non sono di questa opinione i rivenditori al dettaglio (il 100% di essi ritiene che l'UE non debba intervenire).

Solo il 5% dei partecipanti si è espresso sull'eventualità di includere o meno i prodotti alimentari nell'ambito di applicazione dell'iniziativa, dichiarandosi per la maggior parte a favore della loro inclusione. Il 41% si è espresso sul livello auspicabile di inclusione degli operatori della filiera alimentare: l'82% è favorevole all'inclusione dell'intera filiera (si discosta dal dato il settore della trasformazione, dove solo il 57% è favorevole all'inclusione dell'intera filiera).

Il 20% dei partecipanti cita il fattore paura, sostenendo in generale che tale effetto esiste ed è significativo. Il 62% ritiene che dovrebbe esistere la possibilità di sporgere denunce anonime, il 38% è di avviso contrario. Il 92% ritiene che dovrebbero esistere sanzioni contro chi attua le PCS, l'8% è di avviso contrario. Il 17% dei partecipanti tocca l'argomento della cooperazione tra le autorità degli Stati membri, dichiarando per maggior parte di sostenerla.

¹ Commissione europea, [Strategia di consultazione](#) – Iniziativa per migliorare la filiera alimentare, 2017.

² I singoli contributi sono riportati nella pagina web della [valutazione d'impatto iniziale](#).

³ Nella parte restante della sottosezione relativa alla valutazione d'impatto iniziale le percentuali riferite ai risultati "nessuna risposta" e "posizione non chiara" sono omesse.

2.2. Consultazione pubblica aperta⁴

Panoramica dei partecipanti

I risultati della consultazione pubblica aperta (CPA) sono coerenti con quelli della valutazione d'impatto iniziale. La CPA è durata tre mesi, dal 25 agosto al 17 novembre, e ha ottenuto in totale 1 432 risposte (il 56% da privati – 803 risposte – e il 44% da organizzazioni – 628 risposte). Il 71% dei privati ha dichiarato di essere impegnato nel settore agricolo (570 risposte) e il 29% di non esserlo (233 risposte). I contributi delle organizzazioni provengono principalmente da imprese private (38% delle risposte delle organizzazioni), associazioni imprenditoriali e professionali (31%) e ONG (20%). In termini di settore di attività, le risposte delle organizzazioni provengono da produttori agricoli (53% delle risposte delle organizzazioni), dal settore agroalimentare (22%), dal settore commerciale (7%), da organizzazioni della società civile (7%), dal settore della vendita al dettaglio (4%), da organizzazioni di ricerca (1%) e da organizzazioni inserite nella categoria “altro” (6%).

La categoria “impresa privata” è ulteriormente scomponibile in base alla dimensione delle aziende (numero di dipendenti). Le piccole e medie imprese (PMI) rappresentano l'81% delle risposte provenienti da imprese private. Le imprese di grandi dimensioni (con più di 250 dipendenti) rappresentano il 19% della totalità dei contributi provenienti da imprese private.

In termini di Stato membro di origine, i paesi con i tassi di partecipazione più elevati sono stati la Germania (29% del totale), l'Austria (14%), la Francia e la Spagna (7%). I paesi con i tassi più bassi sono stati la Croazia, il Lussemburgo e Cipro (1 contributo per ciascuno).

Come si sono espressi i partecipanti

a) Definizione del problema⁵

Il 90% dei partecipanti ha affermato di essere d'accordo o parzialmente d'accordo sul fatto che alcune pratiche nella filiera alimentare possono essere considerate PCS. In linea di massima, il risultato è simile per tutte le parti interessate, ad eccezione del settore della vendita al dettaglio (sull'esistenza delle PCS nella filiera alimentare si dichiara d'accordo o parzialmente d'accordo il 12% e non d'accordo o parzialmente in disaccordo l'88% – i parzialmente in disaccordo rappresentano il 72%).

Successivamente, è stato chiesto ai partecipanti di esprimersi su un elenco di pratiche, indicando se e quali, a loro avviso, possono essere considerate PCS. I partecipanti d'accordo o parzialmente d'accordo nel qualificare tali pratiche come PCS rientrano in una forchetta che va dall'80% (per la voce termini di pagamento superiori ai 30 giorni per prodotti agroalimentari in generale) al 93% (per la voce modifiche unilaterali e retroattive ai contratti). Sulla frequenza con cui si verificano le PCS nella filiera alimentare, l'87% si è espresso indicando che avvengono regolarmente o con estrema regolarità. Tutti i partecipanti sono concordi nell'affermare che le PCS si verificano regolarmente o con estrema regolarità, tranne il settore della vendita al dettaglio, secondo il quale le PCS non si

⁴ Si tenga presente che in questa sede le risposte “nessuna opinione” sono state omesse. Ciò spiega il motivo per cui la somma delle percentuali indicate non sempre risulta pari al 100%. Tra alcune domande vi era un rapporto di dipendenza (alcuni quesiti sono stati visualizzati solo da un numero limitato di partecipanti, essendo la loro pertinenza unicamente dipendente dalla risposta data a una domanda precedente). Ciò ha rilevanza in particolare per il settore della vendita al dettaglio, che su diverse domande mostra un tasso di risposta molto basso (3 o 4 risposte su 25 organizzazioni di dettaglio). Non sussistendo l'obbligo di risposta, alcuni partecipanti hanno scelto di non rispondere ad alcune domande.

⁵ Le percentuali si basano sul numero di partecipanti che hanno risposto a ciascuna domanda.

verificano mai o quasi mai (84). Per l'88% dei privati le PCS avvengono regolarmente o con estrema regolarità.

Ai partecipanti è stato chiesto di scegliere, tra quelle proposte, tre pratiche che ritengono sleali e con le maggiori ripercussioni. Delle otto pratiche più citate, sei figurano tra i principi di buona pratica della Supply Chain initiative, l'iniziativa sulla catena di approvvigionamento (in appresso indicata con l'acronimo "SCI") e sette sono qualificate come PCS nella relazione della Agricultural Markets Task Force, la task force per i mercati agricoli (in appresso indicata con l'acronimo "AMTF") (la pratica "termini di pagamento superiori ai 30 giorni" appare due volte, riferita ai prodotti deperibili e ai prodotti agroalimentari in generale).

	Frequenza	Principi di buona pratica della SCI	PCS elencate dall'AMFT
Modifiche unilaterali e retroattive ai contratti (relative a volumi, standard qualitativi, prezzi)	771	*	*
Annullamenti all'ultimo minuto di ordini relativi a prodotti deperibili	316	*	*
Termini di pagamento superiori ai 30 giorni per prodotti deperibili	275		*
Termini di pagamento superiori ai 30 giorni per prodotti agroalimentari in generale	273		*
Imposizione di contributi per spese promozionali o di marketing	248	*	*
Risoluzione unilaterale di un rapporto commerciale senza alcuna giustificazione oggettiva	227	*	
Richiesta di pagamenti anticipati per garantire o conservare i contratti ("hello money")	185	*	*
Obbligo di risarcimento per prodotti scartati o non venduti	182	*	*
Imposizione di standard privati relativi a sicurezza alimentare, igiene, etichettatura e/o norme di commercializzazione, comprese rigide procedure di verifica	179		
Imposizione di un canone di accesso anticipato per la vendita di un prodotto ("compenso per l'inclusione in listino")	152	*	
Sovrapproduzione programmata con conseguenti sprechi alimentari	146		
Mancata comunicazione da una parte di informazioni essenziali per entrambe le parti	114	*	
Comunicazione ad altre parti di informazioni riservate ricevute da un partner	98	*	
Pagamento aggiuntivo per esporre un prodotto in posizione favorevole sugli scaffali ("prezzo per lo spazio sugli scaffali")	90		
Imposizione a una parte contrattuale dell'acquisto di un prodotto non correlato ("vendita vincolata")	78		
Applicazione incoerente delle norme di commercializzazione con conseguenti sprechi alimentari	60		
Imposizione ai fornitori di costi connessi alla diminuzione o al furto di prodotti	40	*	

Imposizione di una durata minima di conservazione dei prodotti al momento dell'acquisto	11		
Altro	83		

I partecipanti sono stati invitati a indicare per quali attori della filiera alimentare le PCS possono avere significative ripercussioni negative. Il 94% ha risposto di essere d'accordo o parzialmente d'accordo sul fatto che queste significative ripercussioni negative interessano gli agricoltori. L'83% ha risposto che le subiscono i trasformatori, il 66% le PMI, il 60% i consumatori, il 55% gli operatori di paesi terzi che producono per il mercato dell'UE, il 39% i commercianti e il 35% i rivenditori al dettaglio. È stato inoltre chiesto ai partecipanti di indicare se concordano con l'affermazione che le PCS possono avere conseguenze negative indirette sulle suddette categorie, ottenendo risultati in linea di massima analoghi ai precedenti.

b) Necessità di intervenire

Il 95% dei partecipanti ha risposto di essere d'accordo o parzialmente d'accordo circa la necessità di un intervento per affrontare le PCS nella filiera alimentare. A questi è stato chiesto di indicare chi dovrebbe intervenire:

- l'87% ritiene che dovrebbe intervenire l'Unione europea (in combinazione con gli Stati membri (58%); da sola (29%));
- l'8% reputa che dovrebbero intervenire esclusivamente gli Stati membri; e
- il 4% indica che l'intervento dovrebbe concretizzarsi per mezzo di iniziative volontarie (si tratta per il 54% di organizzazioni di vendita al dettaglio).

Dell'87% dei partecipanti orientati verso un intervento dell'UE, il 51% crede che il mezzo più idoneo sia l'azione legislativa, il 46% una combinazione tra azione legislativa e non legislativa e il 2% preferisce un'azione non legislativa. Per il 97% di questi partecipanti un intervento dell'UE si tradurrebbe in una migliore applicazione delle norme; per il 95% determinerebbe una maggiore certezza del diritto per le imprese; per il 94% assicurerebbe la parità di condizioni nel mercato interno; per l'84% gioverebbe alle operazioni transfrontaliere dell'UE; per l'84% comporterebbe una riduzione degli sprechi alimentari; per l'80% condurrebbe a una maggiore innovazione nella filiera; infine il 75% ritiene che un intervento dell'UE amplierebbe la scelta offerta ai consumatori. Il 67% ha indicato di prediligere sia una definizione armonizzata che un elenco di PCS specifiche; il 21% un elenco di PCS specifiche; l'11% un insieme di principi generali e l'1% nessuna delle opzioni proposte.

Infine, è stato chiesto ai partecipanti se ritengono che l'iniziativa volontaria relativa alla filiera alimentare sia sufficiente per affrontare le PCS. Il 75% ha risposto di essere in disaccordo o parzialmente in disaccordo sul fatto che l'iniziativa sia sufficiente e il 22% d'accordo o parzialmente d'accordo. Tutte le organizzazioni, a prescindere dalla tipologia, hanno risposto prevalentemente di essere in disaccordo o in parziale disaccordo, tranne le organizzazioni di vendita al dettaglio (l'88% è d'accordo o parzialmente d'accordo nel ritenere che l'iniziativa volontaria relativa alla filiera alimentare sia sufficiente). Le risposte "d'accordo" o "parzialmente d'accordo" hanno totalizzato percentuali relativamente elevate tra le organizzazioni agroalimentari e commerciali, anche se nel complesso non è stata questa l'opzione preferita (rispettivamente 43% e 40%). L'81% dei privati

impegnati nel settore agricolo e il 69% degli altri privati si sono dichiarati in disaccordo o in parziale disaccordo.

c) Applicazione

Il 92% dei partecipanti si è detto d'accordo o parzialmente d'accordo circa la necessità che vi siano norme minime per l'applicazione delle disposizioni sulle PCS. A favore di tali norme minime si è dichiarato dal 20% delle organizzazioni di vendita al dettaglio al 100% delle organizzazioni della società civile (96% delle organizzazioni del settore agricolo; è d'accordo o parzialmente d'accordo l'87% delle organizzazioni agroalimentari).

Ai partecipanti è stato quindi chiesto di indicare quali elementi sono importanti per un regime efficace di applicazione pubblica delle norme sulle PCS. Il 94% ha scelto la trasparenza delle indagini e dei risultati; il 93% la possibilità di sanzioni in caso di violazione delle norme; il 92% la possibilità di presentare denunce collettive; l'89% la possibilità di ricevere e trattare denunce in modo confidenziale; l'89% la designazione di un'autorità competente; il 73% la capacità di svolgere indagini avviate di propria iniziativa; e il 36% altri aspetti. I diversi tipi di organizzazioni e i partecipanti privati si sono detti per lo più d'accordo o parzialmente d'accordo con questi elementi, tranne il settore della vendita al dettaglio (in disaccordo o parzialmente in disaccordo con ciascun elemento tra il 72% e l'80%).

2.3. Questionario mirato rivolto alle imprese

Al questionario mirato rivolto alle imprese si poteva rispondere tra il 6 novembre e il 10 dicembre. In tutto sono pervenute 122 risposte. Il 35% dei partecipanti si è dichiarato impegnato nel settore agricolo, il 48% nella trasformazione, il 10% nella vendita al dettaglio, il 4% nel commercio all'ingrosso (le risposte rimanenti non sono classificate). In termini di dimensioni, il 70% dei partecipanti era composto da PMI. Il 7% dei partecipanti si è presentato come acquirente, il 49% come fornitore, il 40% ha dichiarato di operare sia in qualità di fornitore che di acquirente. Una elevata percentuale delle risposte è pervenuta dal Belgio, dalla Francia, dall'Italia, dalla Spagna e dal Regno Unito (18 Stati membri totalizzano non più di tre risposte ciascuno).

Il 54% delle imprese acquirenti e l'89% dei fornitori dichiarano che nelle operazioni commerciali i pagamenti tardivi sono una realtà. Tra il 14% e il 30% delle imprese acquirenti hanno dichiarato di aver imposto altre PCS nelle operazioni commerciali. Tra il 44% e l'82% delle imprese fornitrici hanno affermato di aver subito una delle PCS definite in precedenza.

Al 30% delle imprese che operano in qualità di fornitori è stato negato un contratto scritto a fronte di una loro richiesta. Ai fornitori è stato chiesto di valutare se sono stati vittime di una PCS nel trattare con un acquirente stabilito in un altro Stato membro. Il 24% dei partecipanti ha affermato di essersi trovato spesso o in molti casi in tali situazioni. Il 19% dei fornitori ha dichiarato che il fatto di trattare con un acquirente estero incide negativamente sulla loro capacità di opporsi alle PCS.

Il 60% dei fornitori ha affermato che i costi delle PCS rappresentano più dello 0,5% del fatturato annuo della loro attività commerciale. A determinate condizioni, in termini di incidenza per ciascuna categoria di risposta⁶, la rilevanza commerciale ponderata dei costi legati alle PCS può essere valutata

⁶ Valori di riferimento fissati: oltre il 5% (14 risposte) = 5%; dal 2 al 5% (18 risposte) = 3,5%; dallo 0,5 al 2% (22 risposte) = 1,25%; >0,5% (24 risposte) = 0,25%; nulli o irrilevanti (16 risposte) = 0%.

in un intervallo compreso tra l'1,8% (tenendo conto delle 94 risposte dei fornitori) e l'1,5% (escludendo le risposte estreme, ossia nessun costo, o costi oltre il 5%) del fatturato. Il 44% degli acquirenti considera elevati o moderati i costi di conformità.

2.4. Questionario mirato rivolto alle organizzazioni di consumatori

Dalla consultazione delle organizzazioni di consumatori sono scaturiti tre contributi. L'obiettivo era di comprendere se e come, secondo le organizzazioni, le PCS attuate nella filiera alimentare si ripercuotano sui consumatori.

Secondo i partecipanti, l'introduzione di disposizioni legislative in materia di PCS non provocherebbe l'aumento dei prezzi al consumo ma rafforzerebbe la fiducia nella filiera alimentare e gioverebbe agli investimenti. Due partecipanti hanno convenuto sul fatto che vi sarebbe un miglioramento delle condizioni dei lavoratori della filiera (uno non ha espresso alcuna opinione). Secondo tutti i partecipanti l'introduzione di norme dell'UE in materia di PCS avvantaggerebbe i consumatori sul lungo periodo. Circa l'ipotesi che i benefici possano manifestarsi nel breve periodo, due si sono detti d'accordo e uno parzialmente in disaccordo.

Secondo un partecipante, l'introduzione di norme sulle PCS nel proprio paese ha comportato una scelta più ampia per i consumatori, una maggiore fiducia, migliori condizioni d'investimento per gli operatori e migliori condizioni per i lavoratori della filiera alimentare, ma non ha aumentato i prezzi al consumo (gli altri due partecipanti non hanno espresso alcuna opinione). Circa le iniziative di autoregolamentazione, due partecipanti si sono detti in disaccordo e uno in parziale disaccordo sul fatto che tali iniziative possano essere sufficienti. Circa il fatto che la legislazione sulle PCS possa comportare effetti negativi per i consumatori superiori ai potenziali benefici (a livello dell'UE), due partecipanti si sono trovati in disaccordo e uno d'accordo.

2.5. Questionario rivolto alle autorità pubbliche degli Stati membri

Le autorità degli Stati membri sono state consultate attraverso una serie di questionari in cui venivano richiesti contributi riguardo ai seguenti aspetti: costi amministrativi reali e/o stimati dell'applicazione di nuove norme in materia di PCS in determinate condizioni; aggiornamento delle informazioni precedentemente fornite (2015) circa lo stato delle norme sulle PCS nelle rispettive giurisdizioni, compresi gli aspetti relativi all'applicazione; informazioni sulle valutazioni d'impatto e altri studi a disposizione degli Stati membri in questo ambito. Tali dati hanno fornito materiale per uno studio a cura di esperti esterni e sono stati utilizzati direttamente nella presente relazione sulla valutazione d'impatto (cfr. allegato 1). Il questionario rivolto agli Stati membri è rimasto ufficialmente aperto nel periodo compreso tra il 2 ottobre 2017 e il 3 novembre 2017. Le risposte pervenute tardivamente sono state accettate come materiale per lo studio degli esperti esterni.

2.6. Seminario accademico del Centro Comune di Ricerca sulle PCS nella filiera alimentare

Il 17-18 luglio 2017 si è tenuto a Bruxelles un seminario organizzato congiuntamente dalla direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale e dal Centro Comune di Ricerca (JRC). Vi hanno partecipato

esperti internazionali, chiamati a discutere sulla letteratura scientifica relativa alla metodologia, all'impatto e agli aspetti normativi delle PCS. Una relazione redatta da diversi esperti e curata dal JRC è disponibile al pubblico (maggiori dettagli sull'esito del seminario sono riportati nell'allegato 1)⁷.

2.7. Riunioni ad hoc con le parti interessate della filiera alimentare

Su richiesta delle parti interessate sono state organizzate numerose riunioni bilaterali, precisamente con: Independent Retail Europe, FoodDrinkEurope, EuroCommerce, European Brands Association (AIM), la Camera di commercio danese, la Federazione tedesca del commercio al dettaglio, il Liaison Centre for the Meat Processing Industry in the European Union (CLITRAVI), l'Union Européenne du Commerce du Bétail et des Métiers de la Viande (UECBV), Edeka, REWE, la Fédération du Commerce et de la Distribution, la European Dairy Association, la International Dairy Federation, la National Federation of Meat and Food Traders del Regno Unito, Europatat e Euro Fresh Foods. La finalità delle riunioni bilaterali è stata quella di fornire risposte alle domande delle parti interessate in merito al processo e al contenuto della valutazione d'impatto, di permettere alle parti interessate di esprimere sostegno od opposizione all'iniziativa e di sollevare questioni di interesse per il loro settore.

2.8. Gruppi di dialogo con la società civile

Due presentazioni con scambio di opinioni sono state organizzate presso i gruppi di dialogo civile (Civil Dialogue Groups, CDG) sulla politica agricola comune, nei quali sono rappresentate diverse parti interessate⁸. Le presentazioni si sono tenute il 6 novembre 2017 (CDG Olive) e il 22 novembre 2017 (CDG Orticoltura/Prodotti ortofrutticoli).

⁷ [Relazione](#) del Centro Comune di Ricerca, Unfair trading practices in the food supply chain, 2017.

⁸ Common Agricultural Policy [Civil Dialogue Groups](#).