



Senato della Repubblica

9^a Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare

COM (2018) 173

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare

Audizione CNA

31 ottobre 2018





Sommario

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	2
2. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA E I SOGGETTI INTERESSATI	3
3. LA TUTELA DEI DENUNCIANTI	5
4. L'ATTIVITÀ AGROALIMENTARE IN <i>FRANCHISING</i>	6

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

CNA Agroalimentare ha raccolto nel corso degli anni diversi rilievi sul crescente fenomeno delle pratiche commerciali sleali. Esso insidia da vicino il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare mettendo a repentaglio il rispetto dei principi di buona fede e correttezza, che dovrebbero ispirare il libero ed equo articolarsi del mercato.

Sebbene non emerga dalle esperienze riportate dagli associati un quadro ricostruttivo allarmante, molteplici sono le pratiche che nel campo della filiera alimentare fanno registrare una certa diffusione e allo stesso tempo iniziano a destare preoccupazione tra gli operatori del settore, poiché protese a porre condizioni e termini ingiustificati, sproporzionati o privi di corrispettivo.

Le pratiche sleali non si traducono sempre in clausole formalmente inserite in un contratto, ma possono venire alla luce in base al concreto sviluppo dei rapporti instaurati tra l'acquirente e il fornitore. Si pensi, ad esempio:

- a) alla richiesta di risarcimento da parte degli acquirenti per prodotti scartati o non venduti e, quindi, all'irragionevole trasferimento del rischio economico da un partner commerciale all'altro;
- b) all'annullamento improvviso di ordini relativi a prodotti deperibili con la connessa difficoltà a trovare per tempo uno sbocco commerciale alternativo;
- c) alla pretesa da parte di certi acquirenti di modificare unilateralmente le clausole contrattuali relative a quantità di merci, prezzo e standard qualitativi pattuiti, con conseguente ripercussione sulla programmazione degli investimenti stabilita dai fornitori;
- d) all'imposizione di contributi per le spese connesse ad attività promozionali senza la corrispondenza di un effettivo beneficio nei confronti dei fornitori;
- e) ai ritardi di pagamento dei prodotti deperibili o all'omissione di informazioni essenziali per la corretta fornitura dei prodotti con conseguente aggravio del costo finanziario per i fornitori.

Da questo punto di vista, CNA Agroalimentare guarda con favore all'iniziativa promossa da Parlamento europeo e Consiglio di adottare una direttiva in materia di pratiche commerciali sleali nell'ambito dei rapporti che intercorrono tra imprese della filiera alimentare e auspica una rapida conclusione dell'*iter* di approvazione del testo entro il termine della legislatura europea.

Appare infatti essenziale elaborare una disciplina comune agli Stati membri, giacché l'attuale approccio all'argomento in esame risulta frammentario a causa di una tutela rimessa alla discrezione dei singoli ordinamenti nazionali. In questo senso, la proposta di direttiva favorirebbe l'individuazione di una cornice normativa comune agli Stati membri.

Segnatamente, **la definizione di casi specifici di pratiche commerciali sleali da vietare su scala europea (art. 3, par. 1) andrebbe incontro all'esigenza di armonizzare la materia, di ridurre l'incertezza del diritto nelle transazioni commerciali e di introdurre un livello minimo di tutela. Beninteso, andrebbe parimenti introdotta una definizione generale di pratica commerciale sleale, poiché consentirebbe agli Stati membri di individuare e sanzionare anche pratiche che non risultano espressamente indicate dalla proposta di direttiva.**

Si condivide, dunque, la *ratio* ispiratrice della direttiva, rappresentata dalla volontà di limitare la supremazia di alcuni grandi distributori che operano lungo tutta la catena di approvvigionamento alimentare, rafforzando, per converso, la posizione negoziale dei piccoli e dei medi fornitori, particolarmente vulnerabili dinanzi alle indebite intromissioni e alle pressioni indirette scaturenti dall'esercizio improprio dell'attività commerciali. Non può più tardare, pertanto, un intervento del legislatore europeo che formuli un sistema di divieti imperativi, teso a scovare quelle forniture viziate da pratiche commerciali sleali.

2. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA E I SOGGETTI INTERESSATI

La proposta di direttiva ha ad oggetto soltanto i contratti stipulati tra imprese fornitrici di prodotti alimentari di piccole e medie dimensioni e imprese acquirenti che non

rientrano invece nella realtà rappresentata dalle PMI (Art. 1). In altri termini, la direttiva, da un lato, riferisce la nozione di fornitore a produttori, trasformatori e distributori appartenenti a tutta la filiera alimentare, purché si tratti di imprese di dimensioni piccole e medie e, dall'altro, delimita nei fatti la nozione di acquirente ai grandi gruppi di acquisto. Per i predetti contratti, la bozza di direttiva individua otto diverse pratiche commerciali sleali, di cui, quattro sempre vietate in forza della loro stessa natura (Art. 3, par. 1) e altre quattro vietate soltanto ove non concordate «in termini chiari ed univoci» al momento della conclusione del negozio giuridico, così da vietare l'aggiunta di modifiche unilaterali e retroattive all'impianto originario dell'accordo di fornitura (Art. 3, par. 2).

Ebbene, la scelta di applicare le norme in questione ad imprese fornitrici che rientrano nella categoria delle piccole e medie imprese e ad imprese acquirenti diverse da quelle di piccole e medie dimensioni risulta tendenzialmente condivisibile, giacché risponde al bisogno di ricondurre ad equilibrio una situazione di mercato estremamente condizionata dalla crescente egemonia esercitata dalla distribuzione su larga scala. Senonché, preme segnalare come la proposta di direttiva potrebbe non offrire a micro e piccole imprese le opportune garanzie per difendersi in maniera efficace dalle pratiche commerciali sleali, allorquando gli acquirenti non risultano riconducibili alla grande distribuzione organizzata ma sono rappresentati proprio dalle PMI. Queste ultime possono infatti esercitare un potere contrattuale maggiore rispetto ai piccoli e micro fornitori, in ragione di un più elevato numero di dipendenti, di un fatturato medio più alto e quindi di una struttura aziendale di più estese dimensioni.

Appare quindi opportuno apprestare a sostegno delle imprese fornitrici una protezione normativa generale, che tuteli soprattutto le micro e piccole imprese dalle pratiche sleali predisposte da qualsiasi acquirente, indipendentemente cioè dalla categorizzazione aziendale cui ineriscono le imprese compratrici.

3. LA TUTELA DEI DENUNCIANTI

In base alla proposta di direttiva, gli Stati membri sono tenuti a designare un'autorità pubblica competente a vigilare sull'applicazione delle norme in materia di pratiche commerciali sleali e quindi responsabile nel far rispettare i divieti posti dal provvedimento (Art. 4). Oltretutto, la direttiva prevede l'istituzione, con il sostegno della Commissione, di una rete di coordinamento delle autorità di contrasto per mettere a disposizione dei singoli Paesi europei una piattaforma di discussione comune che agevoli, tra le altre cose, lo scambio delle migliori pratiche di applicazione della normativa (Art. 7). In ogni caso, le autorità degli Stati membri dovranno essere dotate di specifici poteri di contrasto (Art. 6).

Ebbene, la designazione di tali autorità e l'attribuzione alle stesse di alcuni poteri di controllo appaiono aspetti cruciali per combattere il c.d. fattore paura e trasmettere agli operatori del settore la sensazione che esista un insieme di norme in grado di tutelare efficacemente le micro, le piccole e le medie imprese di fronte al fenomeno delle pratiche sleali. Riuscire a bilanciare i rapporti di forza esistenti tra partner commerciali diversi può voler dire affrontare le ragioni più profonde che inibiscono le vittime di pratiche commerciali sleali dal presentare ricorso, preoccupate dalla circostanza di dissipare le proprie relazioni commerciali e quindi di compromettere i propri interessi. D'altronde, affidarsi soltanto alla libertà negoziale ovvero a spontanee iniziative di regolamentazione del settore, appare una scelta incapace di diradare fino in fondo i timori dei soggetti lesi, nonostante la mancata denuncia delle pratiche sleali determini con buona probabilità per i piccoli fornitori dei danni incalcolabili in termini di redditività delle operazioni commerciali concluse.

Alla luce di tutto ciò, risulta opportuno che le controversie siano trattate in modo tale da garantire la riservatezza delle denunce, per non vanificare, peraltro, i sicuri miglioramenti normativi contenuti nella proposta di direttiva. In tal senso, CNA non può che esprimere il proprio assenso rispetto alla intenzione di inserire nell'articolo: a) una norma che consente alle organizzazioni di produttori e alle associazioni di organizzazioni di produttori di presentare una denuncia laddove «uno o più membri, o uno o più membri dei rispettivi membri, si ritengano vittime di una pratica commerciale

vietata» (Art. 5, par. 2); b) una norma che impone all'autorità di contrasto di garantire «la riservatezza dell'identità del denunciante [...] e di qualunque altra informazione», laddove espressamente richiesto da quest'ultimo, il quale ritiene la divulgazione lesiva dei propri interessi (Art. 5, par. 3). Sia nel primo che nel secondo caso, un reclamo così regolamentato metterebbe il denunciante al riparo da ingiustificate ritorsioni, rappresentando, al contempo, una reale opportunità per l'operatore che desidera segnalare eventuali scorrettezze.

Tuttavia, occorre fare ancora di più laddove si intenda ridurre la disparità contrattuale e rafforzare pertanto la tutela e la competitività dei soggetti deboli. **Per emancipare del tutto la posizione del potenziale denunciante da ogni forma di condizionamento economico, per sottrarre il reclamo da inutili complicazioni procedurali, per garantire appieno il diritto a ricorrere e rendere più stringenti le modalità di intervento dell'autorità di contrasto, appare utile regolamentare alcuni passaggi del procedimento innanzi alla autorità di contrasto, prevedendo: a) l'obbligo di presa in carico delle denunce ricevute dall'autorità di contrasto; b) la fissazione di termini perentori per la conclusione del predetto procedimento; c) la gratuità del ricorso e la digitalizzazione delle sue fasi. Ne deriverebbero, infatti, sicuri vantaggi in termini di semplificazione e di certezza dei tempi procedurali.**

4. L'ATTIVITÀ AGROALIMENTARE IN *FRANCHISING*

Come CNA Agroalimentare, si intende, infine, porre l'attenzione sul sistema di *franchising* che si sta rapidamente radicando anche nel settore alimentare. Il contratto di *franchising* rappresenta il negozio giuridico attraverso il quale una parte (*franchisor* o affiliante) concede, dietro il pagamento di un canone di affiliazione commerciale, ad un'altra (*franchisee* o affiliato) la facoltà di utilizzare nell'esercizio della propria attività economica i segni distintivi e la formula industriale o distributiva dell'affiliante. L'effetto principale dell'operazione economica in oggetto è la tendenziale immedesimazione delle imprese contraenti. Da questo punto di vista, si vuole prevenire quanto già accaduto in altri settori imprenditoriali, dove, talvolta, l'autonomia negoziale e giuridica del

franchisee è apparsa compromessa dallo squilibrio contrattuale sussistente tra il *franchisee* e il *franchisor*, sia nella fase precontrattuale che nel concreto sviluppo del rapporto. Ciò dipende da un evidente distanza in termini di forza negoziale e di *background* informativo: a) in primo luogo, l'imprenditore affiliante dispone di un potere contrattuale tale da poter imporre al potenziale imprenditore affiliato la totalità delle condizioni contrattuali; b) in secondo luogo, l'imprenditore affiliante può fare affidamento su una serie di competenze specifiche e di informazioni tecniche che gli consentono una compiuta valutazione circa la convenienza dell'affare, mentre il potenziale imprenditore affiliato, in virtù della propria dimensione d'impresa o della possibile inesperienza commerciale, può non possedere tutti gli strumenti necessari a ponderare l'effettiva portata dell'affare.

L'asimmetria di posizioni negoziali rischia di tradursi in un sistema di obblighi e prestazioni in cui possono annidarsi clausole contrattuali sintomatiche di un anomalo vincolo di subordinazione, la cui presenza favorirebbe il compimento di pratiche commerciali sleali a detrimento di piccoli operatori del settore alimentare. Sicché, occorre monitorare l'impiego e la diffusione del contratto di *franchising* nell'ambito del mercato agroalimentare onde evitare che ne vengano manipolati contenuti e requisiti allo scopo di perseguire interessi tutt'altro che meritevoli di tutela.



