

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/2161 che modifica la direttiva 93/13/CEE e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori (Atto 009)

In premessa si esprime apprezzamento per lo schema di decreto legislativo che ha recepito alcuni dei suggerimenti già espressi dalle scriventi Associazioni in occasione dei confronti avviati sul tema – già in fase di stesura – dalla competente Direzione del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Ci si riferisce in particolare, **alla nuova disciplina degli annunci di riduzione di prezzo.**

Prima di entrare nel merito del provvedimento, si ritiene utile una riflessione di carattere generale.

La Direttiva europea – con il condivisibile obiettivo di consentire al consumatore di valutare, sulla base di parametri certi, l'effettiva convenienza della promozione - si limita a stabilire l'obbligo di **"indicare"** al consumatore il **PP (ossia il prezzo più basso applicato, sui medesimi prodotti, nei trenta giorni antecedenti l'avvio della campagna promozionale)**. Le linee guida della Commissione Europea, attraverso una interpretazione "manipolativa", sono tuttavia andate al di là dell'onere informativo, prevedendo non solo che il PP debba essere indicato, **ma anche che su tale prezzo debba essere calcolato lo sconto**. Una scelta a cui si è attenuto anche il decreto legislativo oggetto di analisi, nella parte in cui prevede che la nuova disciplina si applica anche ai fini dell'individuazione del prezzo normale di vendita da esporre in occasione delle vendite straordinarie ai sensi dell'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

La strada interpretativa seguita della Commissione Europea ha però mutato in modo sostanziale i connotati della direttiva, trasformando quello che – stando al dettato del legislatore europeo – avrebbe dovuto essere un obbligo informativo sul prezzo precedente, nella vera e propria **imposizione del prezzo di partenza** su cui applicare la promozione (lo sconto dovrà infatti essere obbligatoriamente applicato sul PP).

È evidente come **una scelta di questo tipo incida pesantemente sulla libertà di impresa** e abbia un impatto significativo sulla possibilità delle imprese di mettere in campo meccanismi di offerta al pubblico e di stimolo della domanda.

Alla luce anche delle numerose incertezze interpretative ed applicative oggi collegate a questa nuova disciplina, occorre evidenziare che **senza una applicazione delle regole in ottica di semplificazione e ragionevolezza, sussiste un rischio concreto di ripercussioni negative sul futuro sviluppo delle campagne promozionali a favore dei consumatori, tanto più grave nell'attuale contesto economico caratterizzato da forti tensioni inflazionistiche.**

Inoltre, si rischia anche su questo fronte una ulteriore penalizzazione del commercio dei negozi fisici rispetto all'on line: le nuove norme sull'indicazione dei prezzi nascono soprattutto dall'esigenza di contrastare le pratiche commerciali sleali nell'e-commerce, dove più frequentemente si possono riscontrare incrementi di prezzi artificiali. Tuttavia, come capita anche su altre discipline normative del commercio, i controlli nel commercio *on line* sono del tutto impraticabili e quindi inesistenti, in quanto di difficile se non impossibile applicazione. Basti pensare a come già oggi siano del tutto inapplicate al commercio *online* le regole sulle vendite promozionali (saldi, sottocosto, divieto di effettuare promozioni nei 30 giorni precedenti a saldi, ecc.), sebbene anche tali operatori ne siano sottoposti. La conseguenza sarà quindi un'ulteriore penalizzazione in termini di oneri gestionali e organizzativi del commercio "fisico", rispetto all'*online*, che continuerà ad operare come di consueto a fronte di regole che sono state pensate proprio per contrastare il fenomeno soprattutto in questo settore.

Sarebbe quindi utile che, quanto meno in occasione della presentazione delle valutazioni sull'impatto della direttiva, previste per gennaio 2024, si avviasse, in sede europea, una approfondita riflessione sul tema, anche e soprattutto nell'interesse di consumatori, che rischiano di essere i più penalizzati da una normativa che mira viceversa a tutelarli.

Analizzando i contenuti dello schema di decreto legislativo, si evidenziano i seguenti aspetti:

1) Sottocosto

Si apprezza che il decreto abbia previsto una espressa esclusione del sottocosto: la sua inclusione comporterebbe infatti il blocco di ogni iniziativa promozionale nei 30 giorni successivi. Sarebbe parimenti impossibile effettuare un nuovo sottocosto prima del decorso di tale periodo se non ad un prezzo ulteriormente ribassato rispetto al precedente. Proprio per il carattere eccezionalmente conveniente del prezzo "sotto costo", considerarlo come prezzo di riferimento per successivi annunci di riduzione di prezzo avrebbe, in sintesi, l'effetto di bloccare per i successivi 30 giorni qualunque iniziativa promozionale sulle medesime referenze, riducendo la possibilità dei consumatori di usufruire di favorevoli occasioni di acquisto, proprio in un momento, come quello attuale, in cui appare - di contro - fondamentale sostenere i consumi e contenere la spinta inflazionistica anche attraverso la leva promozionale. Senza contare che il blocco temporaneo delle successive iniziative promozionali pocanzi illustrato, scoraggerebbe le stesse imprese dall'utilizzo di una tecnica commerciale che, se attuata nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, è sicuramente uno strumento vantaggioso per il consumatore e per lo stesso mercato, in quanto stimolo alla domanda e alla concorrenza. Il tutto senza che ricorrano per il sottocosto le esigenze di tutelare il consumatore da una convenienza solo apparente, in quanto nel caso specifico la convenienza è *in re ipsa* ed è valutata (dallo stesso consumatore) esclusivamente sulla base del fatto che il bene è eccezionalmente venduto a prezzo inferiore a quello di

acquisto da parte del distributore (con offerta che peraltro per legge non è reiterabile prima di 20 giorni). In altri termini nel caso del sottocosto l'esposizione del prezzo precedente (ossia del prezzo più basso applicato nei trenta giorni precedenti) non apporterebbe alcun beneficio al consumatore in termini di maggior trasparenza sulla reale convenienza dell'offerta. Ciò in quanto nel sottocosto il parametro significativo, ai fini della valutazione di convenienza, non è il prezzo precedente ma il prezzo di acquisto da parte del distributore.

2) Beni deperibili

Parimenti condivisibile è che lo schema di decreto (in attuazione della facoltà di deroga concessa dalla direttiva per i beni che possono deteriorarsi o scadere rapidamente) abbia scelto, al fine di delimitare il perimetro dei beni esclusi, di far riferimento al decreto legislativo 2021 n. 198 in materia di pratiche sleali, garantendo l'allineamento tra le due normative e, conseguentemente, un quadro di maggior chiarezza per gli operatori. In particolare, appare apprezzabile che siano stati esclusi non solo i beni definiti deperibili dall'articolo 2, comma 1, lettera m) del decreto 2021 n. 98, ma anche quelli sottoposti agli stessi termini di pagamento dei deperibili, previsti dall'articolo 4, comma 5 bis. La scelta appare coerente con le modifiche apportate dal d.l. n. 21/2022, attraverso il quale il legislatore ha espresso la chiara volontà di ricondurre l'ambito dei beni deperibili a quello dei beni deteriorabili di cui al precedente art. 62 del d.l. n. 1/2012. Il fatto che alcune categorie di beni "ex deteriorabili" non sia state direttamente inserite nell'art. 2, lett. m, optando invece per una modifica dell'art. 4 del medesimo decreto legislativo n. 198, è da ricondurre esclusivamente ad una scelta di tecnica legislativa infelice e confusionaria (si pensi, ad esempio, alla indicazione dei prodotti a base di carne in entrambe le disposizioni). Al di là delle improprie modalità di riformulazione, è infatti evidente come l'obiettivo sia stato, di fatto, quello di far confluire tutti i beni "ex deteriorabili" nel nuovo ambito dei "deperibili" e di assoggettarli alla disciplina dei termini di pagamento prevista per questi ultimi.

Tuttavia, è indispensabile un ulteriore allargamento della deroga a tutti i prodotti prossimi alla scadenza. La norma infatti, così formulata, consente di escludere dall'ambito di applicazione della normativa esclusivamente i prodotti considerati deperibili *ex ante*, sulla base della relativa *shelf life* o delle loro caratteristiche intrinseche (prodotti agricoli e alimentari che per loro natura o nella fase della loro trasformazione potrebbero diventare inadatti alla vendita entro 30 giorni dalla raccolta, produzione o trasformazione; preconfezionati che riportano una data di scadenza o un termine minimo di conservazione non superiore a sessanta giorni; sfusi, anche se posti in involucro protettivo o refrigerati, non sottoposti a trattamenti atti a prolungare la durabilità degli stessi per un periodo superiore a sessanta giorni; , alcuni tipi di prodotti a base di carne, tutti i tipi di latte). **Ove quindi venisse mantenuta l'attuale formulazione, la promozione di prodotti preconfezionati prossimi alla scadenza (ma con una *shelf life* superiore a 60 giorni, quali – solo a titolo di esempio – pasta, biscotti, ecc.) rientrerebbe nell'ambito di applicazione della nuova disciplina, con la conseguenza che il prezzo "promozionato" applicato a tali prodotti diventerebbe prezzo di riferimento per ogni futura promozione sulle medesime referenze effettuata**

nei 30 giorni successivi. Si determinerebbe quindi un effetto di "blocco" delle future promozioni (che diventerebbero possibili solo a prezzo ulteriormente ribassato), che scoraggerebbe le pratiche virtuose, ormai largamente diffuse nella moderna distribuzione, di vendita a prezzi fortemente ridotti di prodotti prossimi alla scadenza. Pratiche che si collocano a pieno titolo nell'ambito degli obiettivi di lotta allo spreco alimentare, peraltro fatti propri anche dall'attuale Governo, e che, mai come in questo periodo, dovrebbero essere incoraggiate, per la loro duplice valenza sociale e ambientale, riducendo l'invenduto e i relativi costi di gestione e al contempo consentendo di offrire ai consumatori cibo ancora buono a prezzi drasticamente ribassati (mediamente con sconti del 50%). Sarebbe inoltre illogico equiparare, dal punto di vista della disciplina applicabile, vere e proprie iniziative promozionali – con finalità di incentivo ai consumi - rivolte alla generalità dei consumatori ad iniziative con diversa finalità (quella appunto antispreco) riguardanti, per loro natura, un numero limitato di referenze necessariamente, destinate, quindi, a raggiungere un numero altrettanto limitato di consumatori.

L'esclusione dei prodotti prossimi alla scadenza appare peraltro pienamente in linea con la direttiva europea che espressamente prevede "*Gli Stati membri possono stabilire norme diverse per i beni che **rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente***" (art. 6 bis, comma 3, direttiva 98/6/CE come modificato dalla direttiva omnibus). D'altronde anche altri Paesi europei si sono già orientati in questo senso (ad esempio, il legislatore tedesco ha espressamente escluso le merci con una breve durata di conservazione "restante" anche se non deperibili). In relazione al tempo di vita residua si potrebbe far riferimento alla *shelf life* dei beni già esclusi dall'ambito di applicazione normativa, consentendo così di equiparare i prodotti preconfezionati o sfusi, con data di scadenza/termine minimo di conservazione, durabilità non superiori a 60 giorni a quelli che, pur avendo a monte un termine di vita utile maggiore, abbiano di fatto, al momento della vendita, una conservazione restante di non oltre 60 giorni.

Si propone all'art. 1 comma della bozza di decreto legislativo di modificare il comma 7 dell'art. 17 bis come segue: "La disposizione di cui al comma 2 non si applica ai prodotti agricoli e alimentari deperibili di cui all'articolo 2, comma 1, lettera m) e all'articolo 4, comma 5 bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198 e quelli che rischiano di scadere o di deteriorarsi nei successivi 60 giorni".

3) Sanzioni

Si apprezza che il decreto legislativo abbia fatto riferimento alle sanzioni di cui all'art. 22 comma 3, del citato decreto legislativo n. 114 del 1998. **Occorre tuttavia scongiurare gli effetti devastanti che deriverebbero dalla applicazione della sanzione alle singole referenze promozionate. In questo caso, soprattutto per le imprese che operano al livello nazionale e le cui campagne coprono centinaia di p.v. con migliaia di referenze, si rischierebbe un effetto moltiplicatore che farebbe diventare le sanzioni sproporzionate ed in alcuni casi potenzialmente esiziali per le imprese.** In questo senso è essenziale prevedere che ai fini dell'applicazione della sanzione, ove siano riscontrate più violazioni **riferibili alla stessa campagna promozionale, si applichi l'istituto del cumulo giuridico.**

Occorre quindi integrare il comma 7 dell'art. 17 bis come segue: *“ Chiunque violi le disposizioni del presente articolo, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 22, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, da irrogare con le modalità ivi previste e tenuto conto di eventuali sanzioni inflitte al professionista per la stessa violazione in altri Stati membri in casi transfrontalieri in cui le informazioni relative a tali sanzioni sono disponibili attraverso il meccanismo istituito dal regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio. **Chi con più azioni poste in essere anche in luoghi e tempi diversi, ma nell'ambito di una medesima campagna promozionale, violi le disposizioni del presente decreto è soggetto alla sanzione prevista per violazione più grave, aumentata sino al triplo**”.*

4) **Entrata in vigore**

Pur apprezzando il differimento della entrata in vigore della normativa in materia di annunci di riduzione di prezzo alle campagne promozionali a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, va tenuto presente che l'applicazione della disciplina impone - soprattutto per le imprese della grande distribuzione, che operano con più p.v. e con linee di prezzo differenti per format e ubicazione territoriale- dei complessi interventi sui sistemi informatici e gestionali. Occorre infatti implementare meccanismi che consentano la rilevazione, presso ogni singolo p.v., del PP (ossia del prezzo più basso applicato negli ultimi trenta giorni per la referenza che si intende promuovere). Si tratta di sviluppi che richiedono non meno di sei mesi e che comunque non possono essere avviati se prima non viene definito in modo chiaro il perimetro della normativa, sciogliendo le numerose questioni interpretative ancora irrisolte. La messa a terra delle poche e chiare regole del decreto deve infatti fare i conti con le innumerevoli casistiche e strategie di *marketing* sviluppate dalle imprese. Molti ancora sono quindi i dubbi da sciogliere (si pensi, solo per fare un esempio, alla esclusione delle offerte che non siano rivolte alla generalità dei clienti, quali quelle limitate ai possessori di *fidelity* o ai soli soci, o ancora ai nuovi modelli di prodotto, alla necessità di chiarire meglio le regole di individuazione del “Prezzo Precedente”, soprattutto nel caso di pubblicità collettiva o comunicazioni promozionali riguardanti più punti vendita della medesima catena commerciale, ecc..). Si tratta di criticità che sono state già evidenziate al Ministro Adolfo Urso dalle scriventi Associazioni, con una richiesta formale di emanazione di linee guida interpretative. Tale richiesta è stata positivamente accolta e la competente Direzione del Ministero ha già convocato per il prossimo 12 gennaio una prima riunione per avviare il confronto con le associazioni di categorie e i Comuni sui nodi da sciogliere. Ovviamente l'auspicio è che, nella emanazione delle linee guida, venga adottato un criterio di ragionevolezza, che tenga conto della esigenza di tutela del consumatore da promozioni solo apparenti, senza pregiudicare la possibilità delle imprese di mettere in campo iniziative promozionali, che mai come ora rappresentano uno stimolo indispensabile ai consumi e un concreto supporto alle crescenti difficoltà in cui versano larghe fasce della popolazione.

Ciò premesso, **poiché in assenza di tali linee interpretative le imprese non sono in grado di avviare l'implementazione dei sistemi, il termine di tre mesi,**

decorrente dalla entrata in vigore della legge rischia di essere inefficace. Si chiede quindi che il provvedimento venga modificato prevedendo un termine di 6 mesi decorrenti non dalla entrata in vigore del provvedimento ma dalla emanazione delle linee guida ministeriali.

Si propone quindi le seguenti modifiche:

- all'art. 1, comma, 2:

aggiungere all'art. 17 bis, un comma 8 del seguente tenore: "le modalità applicative delle presenti disposizioni verranno stabilite con linee guida del Ministero delle imprese e del Made in Italy da emanarsi entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge"

- all'art. art. 2 (Disposizioni finali) 1. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, **si applicano alle campagne promozionali a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla emanazione delle linee guida del Ministero delle imprese e Made in Italy previste dall'art. 17 bis, comma 8"**