



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 31.1.2013
COM(2013) 37 final

LIBRO VERDE

SULLE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI NELLA CATENA DI FORNITURA ALIMENTARE E NON ALIMENTARE TRA IMPRESE IN EUROPA

(Testo rilevante ai fini del SEE)

Indice

1.	INTRODUZIONE.....	3
2.	DEFINIZIONE DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI.....	6
2.1.	La nozione di pratiche commerciali sleali	6
2.2.	Esempi di pratiche commerciali sleali	8
2.3.	Potenziali effetti delle pratiche commerciali sleali	9
3.	I QUADRI GIURIDICI IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI.....	11
3.1.	Quadri giuridici frammentati a livello nazionale	11
3.2.	Tutela contro le pratiche commerciali sleali a livello UE.....	13
4.	CONTROLLO DEL RISPETTO DELLE NORME IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI.....	16
4.1.	I meccanismi di controllo a livello nazionale	16
4.2.	I meccanismi di controllo a livello UE	18
5.	TIPOLOGIE DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI.....	19
5.1.	Clausole contrattuali ambigue.....	19
5.2.	Mancanza di contratti scritti.....	20
5.3.	Modifiche retroattive dei contratti	20
5.4.	Trasferimento abusivo dei rischi commerciali.....	20
5.5.	Uso abusivo delle informazioni	21
5.6.	Risoluzione scorretta dei rapporti commerciali	21
5.7.	Restrizioni territoriali alla fornitura	21
5.8.	Caratteristiche comuni delle pratiche commerciali sleali	23
6.	OSSERVAZIONI GENERALI.....	24
7.	PROSSIME TAPPE	24

1. INTRODUZIONE

La catena di fornitura tra imprese è un elemento importante dell'economia europea. Essa consente di convogliare i prodotti e servizi dai fornitori ai consumatori e ha un impatto diretto sulla crescita economica e sull'occupazione. Il settore distributivo nell'UE produce il 4,3% del PIL, dà lavoro a 18,7 milioni di persone (ossia l'8,3%) e occupa il 17% delle PMI¹. Garantisce la distribuzione ai consumatori di beni e servizi provenienti da altri settori economici, quali i settori agricolo, manifatturiero, della logistica e dei servizi delle tecnologie dell'informazione.

Il presente Libro verde analizza la catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese, ossia la catena delle operazioni tra imprese o tra imprese e autorità pubbliche che consentono la distribuzione di merci destinate principalmente al grande pubblico per il consumo o l'uso da parte dei singoli o delle famiglie. La catena di fornitura è composta di un certo numero di operatori (produttori, trasformatori, distributori), i quali hanno tutti un impatto sul prezzo finale pagato dal consumatore. Tale impatto varia in funzione del sottosectore alimentare e non alimentare interessato. Il buon funzionamento della catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese è di fondamentale importanza per sfruttare al massimo il potenziale economico di tali settori.

Negli ultimi due decenni la catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese ha subito notevoli cambiamenti per motivi economici, sociali e demografici. Essa ha registrato cambiamenti strutturali dovuti all'aumento della concentrazione e all'integrazione verticale in tutta l'Unione europea. Sono state create varie alleanze internazionali di acquisto tra distributori per realizzare economie di scala nell'approvvigionamento grazie al maggiore potere di acquisto. L'espansione dei prodotti a marchio proprio ha trasformato alcuni distributori in concorrenti diretti dei fornitori. Un ristretto numero di operatori relativamente forti nella catena di fornitura sembrano disporre di un notevole potere negoziale.

Questi fattori possono dar luogo, in taluni casi, a pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese lungo la catena di fornitura alimentare e non alimentare. Le pratiche commerciali sleali sono pratiche che si discostano fortemente dalla buona condotta commerciale e che sono in contrasto con i principi della buona fede e della correttezza. Pratiche commerciali sleali sono di norma imposte in situazioni di squilibrio tra una parte più forte e una più debole e possono esistere su entrambi i lati del rapporto tra imprese e in ogni fase della catena di fornitura.

A livello UE le pratiche commerciali sleali nel settore alimentare sono state per la prima volta oggetto di discussione nel 2009, quando l'impennata dei prezzi agricoli determinò l'aumento dei prezzi al consumo. La mancanza di trasparenza del mercato, le disparità di potere negoziale e le pratiche anticoncorrenziali sarebbero state le cause delle distorsioni di mercato, con effetti potenzialmente negativi sulla competitività dell'intera catena della fornitura alimentare. Appare necessario analizzare il funzionamento della catena di fornitura alimentare. La Commissione ritenne che i consumatori non beneficiassero di condizioni

¹ Fonte: Eurostat, 2010.

sufficientemente corrette in termini di gamma di prodotti e di prezzi e che gli intermediari, i trasformatori alimentari e i distributori comprimevano i margini dei produttori agricoli². In effetti, il funzionamento della catena di fornitura alimentare ha un impatto sulla vita quotidiana dei cittadini dell'UE, dato che circa il 14% della spesa delle famiglie è destinato ai prodotti alimentari³, e sul funzionamento di settori economici, quali i settori agricolo, agroalimentare e distributivo. Inoltre, nel solo 2008⁴ i prezzi reali dei prodotti alimentari erano aumentati di oltre il 3%, determinando una riduzione del potere di acquisto e della fiducia dei consumatori e diventando uno dei principali fattori dell'inflazione generale dei prezzi. In risposta a questa situazione, nel 2010 è stata istituita una piattaforma di esperti sulle pratiche contrattuali tra imprese in seno al Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare, con il compito di cercare soluzioni al problema. Nel 2011 la piattaforma di esperti ha presentato un elenco di principi e di esempi di pratiche sleali e di pratiche corrette nei rapporti verticali nella catena di fornitura alimentare, sottoscritto da undici organizzazioni che rappresentano interessi diversi in tutta la catena europea di fornitura alimentare⁵. Nel 2012 la piattaforma ha lavorato ad un meccanismo di controllo. Nonostante l'impegno comune, il quadro proposto non ha consentito di individuare rimedi efficaci alla non conformità e non ha ricevuto il sostegno dei rappresentanti di tutta la catena di fornitura in occasione della terza riunione del Forum di alto livello del 5 dicembre 2012. Tuttavia, otto delle undici organizzazioni hanno annunciato l'intenzione di avviare su base volontaria l'attuazione dei principi delle pratiche corrette all'inizio del 2013⁶. Al tempo stesso tutti i portatori di interesse continuano a lavorare per trovare un compromesso grazie a questo approccio settoriale. La Commissione incoraggia tutti i portatori di interesse a trovare un accordo entro i prossimi mesi. La Commissione ha anche prorogato al 31 dicembre 2014⁷ il mandato del Forum di alto livello e continuerà a sorvegliare l'evoluzione della catena di fornitura alimentare per tenersi al corrente dei progressi realizzati.

Parallelamente la Commissione comincerà a lavorare alla valutazione di impatto delle diverse opzioni per affrontare il problema delle pratiche commerciali sleali. La valutazione di impatto esaminerà anche in che misura il problema possa essere risolto a livello locale o se invece sia necessaria una soluzione a livello UE. Questo approccio consentirà di salvaguardare i risultati del Forum di alto livello nel settore alimentare e allo stesso tempo di prendere in considerazione tutte le soluzioni possibili, che vanno dall'autoregolamentazione all'emanazione di una normativa in materia. Su questa base, la Commissione proporrà misure adeguate nel secondo semestre del 2013.

Le pratiche commerciali sleali sono state oggetto di una serie di studi e ricerche in vari Stati membri⁸. Un recente rapporto della rete europea della concorrenza (*European Competition Network* – ECN) ha confermato che un gran numero di autorità nazionali della concorrenza

² Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa, COM (2009) 591 del 28 ottobre 2009.

³ Fonte: Eurostat, 2012.

⁴ Ibid.

⁵ AIM, CEJA, CELCAA, CLITRAVI, Copa Cogeca, ERRT, EuroCommerce, Euro Coop, FoodDrinkEurope, UEAPME e UGAL.

⁶ AIM, CELCAA, ERRT, EuroCommerce, Euro Coop, FoodDrinkEurope, UEAPME e UGAL.

⁷ Decisione della Commissione, del 19 dicembre 2012, che modifica la decisione del 30 luglio 2010 per quanto riguarda la sua applicabilità e la composizione del Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare (2012/C 396/06), GU C 396 del 21.12.2012, pag. 17.

⁸ Tra questi Bulgaria, Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Regno Unito.

ritiene che l'esistenza di pratiche commerciali sleali rappresenti un problema nel settore alimentare⁹.

Occorre tuttavia osservare che in una prospettiva più ampia le pratiche commerciali sleali possono verificarsi non solo nel settore alimentare ma anche in altri settori. Il presente Libro verde consentirà di raccogliere informazioni sul problema, che può essere dovuto a vari fattori. In primo luogo, l'evoluzione della distribuzione alimentare e non alimentare verso un modello "misto" nel quale la stragrande maggioranza dei distributori offre un'intera gamma di prodotti alimentari, di prodotti per la casa e di altri prodotti sotto la stessa direzione e alle stesse condizioni. In secondo luogo, alcuni dei maggiori produttori producono generi alimentari e altri tipi di prodotti, quali detersivi, cosmetici, prodotti per l'igiene, ecc. Si tratta di un fattore che, aggiunto all'importanza di alcuni marchi, può influenzare il rapporto tra fornitore e distributore. Diverse pratiche di questo tipo sono state individuate in un certo numero di settori, tra cui quelli dell'arredamento e del tessile¹⁰. Nel settore dell'abbigliamento, la relazione del 2007 sui rapporti commerciali nella catena dell'abbigliamento dell'UE ha censito nove pratiche tra produttori e distributori percepite come sleali. Tra di esse figuravano: l'addebito automatico delle spese promozionali del distributore, gli addebiti per inadempienze formali, i ritardi nei pagamenti, la restituzione della merce invenduta, la risoluzione improvvisa del rapporto di fornitura e lo sfruttamento di idee innovative contenute nei campioni¹¹.

La relazione della Commissione sull'esercizio di sorveglianza del mercato nel settore del commercio e della distribuzione¹² menziona l'esistenza di pratiche commerciali sleali in vari settori della distribuzione al dettaglio. Anche il Parlamento europeo ha riconosciuto la necessità di non limitarsi al settore agroalimentare e ha invitato la Commissione ad adottare misure al riguardo¹³. Nell'Atto per il mercato unico I¹⁴ la Commissione ha espresso l'intenzione di avviare un'iniziativa per lottare contro le pratiche commerciali sleali nei rapporti commerciali. Inoltre, una serie di consultazioni delle imprese condotte recentemente hanno confermato l'esistenza del problema¹⁵.

⁹ *ECN Report on competition law enforcement and market monitoring activities by European competition authorities in the food sector* (Relazione della rete europea della concorrenza sulle attività di controllo del rispetto del diritto della concorrenza e di sorveglianza del mercato da parte delle autorità europee della concorrenza nel settore alimentare), maggio 2012, pagg. 116-120.

¹⁰ *Business relations in the EU clothing chain: from industry to retail and distribution* (I rapporti commerciali nella catena dell'abbigliamento UE: dai produttori ai distributori), Università Bocconi, ESSEC Business School, Baker & McKenzie, 2007, pag. 124.

¹¹ *Business relations in the EU clothing chain: from industry to retail and distribution*, pag. 126.

¹² Relazione sull'esercizio di sorveglianza del mercato nel settore del commercio e della distribuzione. "Verso un mercato interno del commercio e della distribuzione più efficace e più equo all'orizzonte 2020", COM(2010) 355 del 5 luglio 2010.

¹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011 su un commercio al dettaglio più efficace e più equo (2010/2109(INI)).

¹⁴ L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. "Insieme per una nuova crescita", COM(2011) 206 del 13 aprile 2011.

¹⁵ Ricerche degli Stati membri sulle pratiche commerciali sleali; *ECN Report on competition-law enforcement and market-monitoring activities by European competition authorities in the food sector*, maggio 2012, pag. 117; gruppo pilota di imprese europee (*European Business Test Panel – EBTP*); consultazione sulla direttiva 2006/114/CE, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa, e sulle pratiche commerciali sleali che colpiscono le imprese.

Le pratiche commerciali sleali possono avere effetti negativi sull'economia dell'UE e in particolare sulla catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese. Tali pratiche possono incidere sulla capacità delle imprese, comprese le PMI, di investire e innovare. Inoltre, l'esistenza di norme nazionali frammentate può costituire un ulteriore ostacolo alla ricerca di fonti di approvvigionamento e di possibilità di distribuzione a livello transfrontaliero nel mercato unico.

Il presente Libro verde contiene una valutazione preliminare e mira a raccogliere ulteriori elementi e osservazioni sugli eventuali problemi dovuti alle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese lungo la catena di fornitura alimentare e non alimentare e in relazione al controllo efficace del rispetto delle vigenti norme nazionali in materia di lotta contro le pratiche commerciali sleali, nonché sull'impatto che ne deriva per il mercato unico. L'obiettivo del Libro verde è avviare una consultazione dei portatori di interesse su questa analisi, al fine di raccogliere informazioni e, se del caso, definire le prossime misure possibili per affrontare il problema.

Un migliore funzionamento della catena di fornitura favorirebbe una maggiore integrazione economica e consentirebbe di colmare le principali carenze del mercato interno dovute alle pratiche commerciali sleali e alla frammentazione delle norme nazionali destinate a combatterle. Ciò contribuirebbe al conseguimento del più ampio obiettivo dell'UE di diventare un'economia più intelligente, più sostenibile e più inclusiva entro il 2020.

2. DEFINIZIONE DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI

2.1. La nozione di pratiche commerciali sleali

La libertà contrattuale è elemento fondamentale di qualsiasi rapporto tra imprese nell'economia di mercato. Le parti devono poter concludere contratti che rispondono al meglio alle loro esigenze. Ciò riguarda in particolare le pratiche commerciali sleali nelle trattative precontrattuali che vengono successivamente incorporate nelle clausole contrattuali. Per trarre benefici reciproci dalla libertà contrattuale, le parti devono essere in grado di negoziare realmente le condizioni contrattuali. Tuttavia, la parte che ha maggiore potere negoziale può a volte imporre condizioni unilaterali alla parte più debole e quindi influenzare in modo eccessivo il rapporto commerciale per favorire esclusivamente i propri interessi economici. In particolare, la parte può imporre clausole nettamente squilibrate, che grazie al suo potere negoziale non negozia una per una. In tali situazioni, la parte più debole può non essere in grado di respingere le condizioni sfavorevoli imposte unilateralmente, per paura di non concludere il contratto o persino di essere costretta a chiudere. Diversi sono i fattori che possono determinare queste posizioni negoziali di disparità, ad esempio, una differenza significativa nelle dimensioni e/o nel fatturato delle parti, la dipendenza economica o costi irrecuperabili significativi già sostenuti da una delle parti (ad esempio, investimenti iniziali elevati).

Le pratiche commerciali sleali sono di norma imposte quando vi è squilibrio tra la parte più forte a quella più debole, la quale spesso non è in grado di mettere fine al rapporto scorretto e cambiare partner commerciale a causa dei costi che un tale cambiamento può comportare o alla mancanza di alternative. È importante notare che lo squilibrio può esistere per tutte le parti del rapporto commerciale: sia i distributori che i fornitori possono essere vittime di pratiche commerciali sleali, che possono verificarsi in qualsiasi fase della catena di fornitura

tra imprese operanti nel settore distributivo. Tali situazioni possono verificarsi, ad esempio, per i produttori agricoli, che spesso possono rivolgersi ad un numero limitato di partner commerciali per lo smercio della produzione e che, date le caratteristiche intrinseche di molti prodotti, non sono sempre in grado di stoccare la produzione per un periodo più lungo al fine di ottenere migliori condizioni di vendita.

Tra queste pratiche rientrano l'omessa comunicazione di sufficienti informazioni sulle condizioni contrattuali, l'imposizione del pagamento di beni o servizi privi di valore per la controparte, le modifiche retroattive unilaterali delle clausole contrattuali, il pagamento di servizi fittizi o il divieto imposto ai contraenti di approvvigionarsi in altri Stati membri, con la conseguente ripartizione territoriale del mercato unico.

Le pratiche commerciali sleali possono presentarsi in ogni fase del rapporto commerciale. Possono essere utilizzate nella fase della trattativa contrattuale, possono figurare nel contratto stesso o possono essere imposte nella fase post-contrattuale (ad esempio, le modifiche contrattuali retroattive).

Dopo la conclusione del contratto le pratiche commerciali sleali possono consistere nell'imposizione di clausole abusive. Inoltre, anche se le clausole contrattuali sembrano accettabili per entrambe le parti, è ancora possibile che sorgano problemi. In genere i contratti non disciplinano tutti gli aspetti della condotta delle parti nella fase di esecuzione del contratto o sono talmente complessi che le parti non comprendono appieno le implicazioni pratiche delle clausole contrattuali. Inoltre, è possibile che le parti non dispongano delle stesse informazioni sull'operazione, il che può dar luogo a condotte scorrette della parte più forte verso la parte più debole. Su questo punto, le PMI si trovano in genere in una posizione più debole rispetto a controparti più grandi, perché possono non disporre delle conoscenze specialistiche necessarie per valutare tutte le implicazioni delle clausole concordate.

In un mercato funzionante in modo ottimale, la mancanza di fiducia tra le parti determina il cambiamento del partner commerciale. I costi elevati di cambiamento o la mancanza stessa di una tale possibilità favoriscono la posizione negoziale della parte più forte, che può essere tentata di comportarsi in modo scorretto.

L'impossibilità di cambiare partner commerciale e di porre fine al rapporto esistente è un fattore chiave che favorisce le pratiche commerciali sleali. Inoltre, la parte più debole teme spesso la risoluzione del rapporto commerciale in caso di denuncia da parte sua. Il "fattore paura" riduce notevolmente la probabilità che tali denunce vengano presentate ed è quindi una delle questioni più importanti da esaminare nel valutare l'adeguatezza di ogni meccanismo di controllo. Ad esempio, risulta che l'87% dei fornitori si limita ad una discussione con i propri clienti, quasi due terzi (65%) per paura di ritorsioni e il 50% perché dubita dell'efficacia delle misure pubbliche¹⁶. Recentemente quasi tutti i fornitori e produttori invitati a presentarsi dinanzi alla commissione parlamentare irlandese sui rapporti tra fornitori e distributori nel mercato alimentare irlandese per parlare dei loro rapporti con i distributori hanno declinato

¹⁶ *Dedicated Research, AIM-CIAA Survey on Unfair Commercial Practices in Europe* (Ricerca Dedicated Research per AIM-CIAA sulle pratiche commerciali sleali in Europa), marzo 2011, disponibile all'indirizzo: <http://www.dlf.no/filestore/CIAAAIMSurveyonUCP-Europe.pdf>.

l'invito¹⁷. Per raccogliere informazioni in materia, la commissione parlamentare ha pertanto deciso di contattarli direttamente, garantendo la riservatezza.

Domande:

- 1) *Siete d'accordo con la definizione di pratiche commerciali sleali presentata nei paragrafi precedenti?*
- 2) *La nozione di pratiche commerciali sleali è riconosciuta nel vostro Stato membro? In caso affermativo, spiegate in che modo.*
- 3) *A vostro parere, la nozione di pratiche commerciali sleali dovrebbe essere limitata alla fase della trattativa contrattuale o dovrebbe includere anche le fasi pre- e/o postcontrattuali?*
- 4) *In quale fase della catena di fornitura tra imprese operanti nel settore distributivo si verificano le pratiche commerciali sleali?*
- 5) *Cosa pensate della nozione di "fattore paura"? Condividete la valutazione al riguardo illustrata nei paragrafi precedenti? Vogliate precisare.*

2.2. Esempi di pratiche commerciali sleali

Le pratiche commerciali sleali sono state oggetto di una serie di studi e ricerche spesso incentrati sul settore alimentare.

L'indagine condotta dall'autorità britannica della concorrenza nel 2008 sul settore della distribuzione alimentare nel Regno Unito¹⁸ ha censito 52 pratiche, 26 delle quali suscettibili di determinare per i fornitori incertezza sui proventi e sui costi a seguito del trasferimento su di essi di rischi eccessivi o di costi imprevisti. Tra queste pratiche figurano gli adeguamenti retroattivi dei prezzi, i finanziamenti retroattivi di campagne promozionali o altre pratiche che, di fatto, comportano adeguamenti retroattivi degli accordi di fornitura concordati in precedenza.

La relazione dell'autorità spagnola della concorrenza sui rapporti tra fornitori e distributori nel settore alimentare¹⁹ ha censito 18 pratiche tra produttori e distributori, classificate in tre categorie: i) pagamenti commerciali (ad esempio, commissioni per l'inclusione nel listino o per il presidio e il mantenimento nei punti vendita dei prodotti); ii) contributi ad attività accessorie effettuate dal distributore (ad esempio, spese per attività promozionali); iii) pagamenti atipici (ad esempio, quelli che secondo i produttori sono a carico del distributore).

¹⁷ *Joint Committee on Enterprise, Trade And Employment - Supplier – Retailer Relationships in the Irish Grocery Market* (Relazione parlamentare sul rapporto fornitore/distributore sul mercato alimentare irlandese, commissione congiunta su imprese, commercio e occupazione), marzo 2010, pag. 19.

¹⁸ *Competition Commission, Final Report of the supply of groceries in the UK market investigation*, 30 aprile 2008.

¹⁹ *Comisión Nacional de la Competencia*, relazione sui rapporti tra produttori e distributori nel settore alimentare, ottobre 2011.

Nella sua relazione, la commissione parlamentare irlandese richiama l'attenzione sul fatto che alcuni distributori adotterebbero comportamenti gravemente scorretti, eserciterebbero violenza e intimidazione e ricorrerebbero persino a pratiche illegali nei confronti dei fornitori. Molti fornitori sarebbero stati vittime di pratiche quali richieste abusive di contributo finanziario se rifiutano di piegarsi alle richieste dei distributori²⁰.

2.3. Potenziali effetti delle pratiche commerciali sleali

L'imposizione di pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese può danneggiare le imprese, con effetti deleteri per l'economia nel suo complesso.

L'impatto delle pratiche commerciali sleali sulla catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese è difficile da quantificare, principalmente a causa della natura del problema, ma anche a causa delle difficoltà di misurazione. Tuttavia, è stato affermato che tra i potenziali effetti negativi delle pratiche commerciali sleali sia nel breve che nel lungo periodo possono annoverarsi gli effetti sugli investimenti e sull'innovazione²¹. Di recente la Commissione ha avviato uno studio sull'evoluzione dell'offerta e dell'innovazione nel settore della distribuzione alimentare, al fine di quantificare i cambiamenti intercorsi negli ultimi anni a seguito della modernizzazione e della concentrazione del settore distributivo nell'Unione europea.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione sull'"Esercizio di sorveglianza del mercato del settore del commercio e della distribuzione" citava a titolo di esempio il caso del latte UHT in Francia, paese in cui, secondo l'*Observatoire des prix et des marges* gestito da *FranceAgrimer*, la quota del prezzo al produttore (non del margine) sul prezzo finale al consumatore del latte UHT è scesa dal 32,2% al 25,9% nel periodo 2005-2009, compromettendo chiaramente la capacità dei produttori di investire. Inoltre, il documento dal titolo "*Analysis on price transmission along the food chain in the EU*" (Analisi della trasmissione dei prezzi nella filiera alimentare nell'UE) che accompagna la comunicazione della Commissione "Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa"²², descrive per il periodo 2007-2009 una trasmissione dei prezzi dai produttori agricoli ai consumatori piuttosto debole e asimmetrica nei mercati analizzati (ad esempio, carne suina e prodotti lattiero-caseari), che potrebbe essere in parte dovuta a squilibri nel potere negoziale e/o a pratiche anticoncorrenziali nella catena della fornitura alimentare.

Molte delle pratiche commerciali sleali possono essere correlate a problemi di pagamento direttamente collegati al modo in cui sono strutturati i prezzi tra fornitori, intermediari e distributori. Ad esempio, dal recente studio dell'autorità della concorrenza finlandese sul commercio dei beni di consumo correnti emerge che il 90% delle imprese intervistate ha pagato cosiddette "indennità di marketing" connesse a non ben chiari benefici. A volte tali

²⁰ Cfr. nota 15.

²¹ Ciò è in linea con i risultati dello studio di *Dedicated Research* sulla percezione dei fornitori, che dimostra che le pratiche commerciali sleali hanno avuto un effetto negativo sui costi, sulle vendite e sull'innovazione (rispettivamente per l'83%, il 77% e il 40% di coloro che hanno risposto). Cfr. nota 15.

²² SEC (2009) 1450.

pagamenti costituivano un presupposto per l'accesso al rapporto commerciale, senza nessun "reale" rimborso²³.

Le pratiche commerciali sleali possono incidere negativamente sugli investimenti e sull'innovazione in quanto riducono i profitti e creano incertezza. In particolare le condizioni abusive imposte a posteriori possono generare incertezza in termini di pianificazione aziendale e portare ad una riduzione degli investimenti. Il calcolo del rendimento dell'investimento include anche la valutazione dei potenziali rischi. Le modifiche retroattive o l'uso "scorretto" delle informazioni possono ridurre le possibilità delle imprese di investire, innovare, espandere le capacità o sviluppare nuove linee di prodotti. Un tal caso si presenta quando le merci invendute restituite ai fornitori non vengono pagate anche se gli accordi contrattuali prevedono il contrario (ad esempio, i prodotti ad uso domestico stagionali o i prodotti con una durata di conservazione limitata). Queste condizioni costringono i fornitori a sostenere costi inutili, possono creare incertezza e avere ripercussioni sugli investimenti. I possibili effetti negativi delle pratiche commerciali sleali toccano tutti gli operatori lungo la catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese, ma possono avere un impatto sproporzionato sulle PMI, che spesso non dispongono di conoscenze specialistiche in materia di contratti complessi, incorrono in costi più elevati in caso di cambiamento, hanno meno partner commerciali, sono meno disposte a valersi dei meccanismi formali di ricorso e hanno meno potere negoziale nei confronti di partner commerciali forti.

Secondo alcuni, inoltre, le pratiche commerciali sleali possono avere un impatto negativo sul commercio transfrontaliero e ostacolare il corretto funzionamento del mercato unico. Ad esempio, i fornitori possono essere restii a trattare con i distributori esteri per timore di essere vittime di pratiche commerciali sleali in un ordinamento giuridico che non conoscono. Naturalmente non si tratta dell'unico ostacolo: il numero di contratti transfrontalieri nella catena di fornitura nell'UE varia da uno Stato membro all'altro, in funzione della presenza di grandi distributori verticalmente integrati, della quota di distributori *on-line*, del sottosegmento al dettaglio considerato e del ruolo dei grossisti²⁴. Indipendentemente da tali fattori, tuttavia, le pratiche commerciali sleali possono ostacolare lo sviluppo dei rapporti transfrontalieri, soprattutto a causa della difficoltà di assicurare il rispetto delle norme in un contesto transfrontaliero.

Domande:

- 6) *Secondo la vostra esperienza, in quale misura e con quale frequenza si verificano pratiche commerciali sleali nel settore alimentare? In quale fase della relazione commerciale si verificano principalmente e in che modo?*
- 7) *Le pratiche commerciali sleali sono presenti anche nel settore distributivo non alimentare? In caso affermativo, vogliate citare esempi concreti.*

²³ Kilpailuviraston Päivittäistavarakauppaa koskeva selvitys I/2012, pag. 119.

²⁴ Cfr. "The functioning of the food supply chain and its effect on food prices in the European Union" (Il funzionamento della filiera alimentare e i suoi effetti sui prezzi dei prodotti alimentari nell'Unione europea), *European Economy, Occasional Papers* 47, maggio 2009.

- 8) *Le pratiche commerciali sleali hanno un impatto negativo in particolare sulla capacità di investimento e di innovazione dell'impresa? Vogliate, se possibile, citare esempi concreti e quantificare l'impatto.*
- 9) *Le pratiche commerciali sleali toccano i consumatori (ad esempio, in quanto influenzano i prezzi, l'offerta di prodotti o l'innovazione)? Vogliate, se possibile, citare esempi concreti e quantificare l'impatto.*
- 10) *Le pratiche commerciali sleali hanno un impatto sugli scambi transfrontalieri nell'UE? Le pratiche commerciali sleali determinano una frammentazione del mercato unico? In caso affermativo, vogliate indicare in quale misura le pratiche commerciali sleali incidono sulla capacità della vostra impresa di realizzare scambi transfrontalieri.*

3. I QUADRI GIURIDICI IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI

3.1. Quadri giuridici frammentati a livello nazionale

Sempre più nel corso degli anni le pratiche sleali nei rapporti tra fornitori e acquirenti sono diventate un'importante sfida politica per le autorità pubbliche. Di conseguenza, molti Stati membri hanno preso provvedimenti per affrontare il problema, adottando però metodi diversi. Ne sono derivate profonde divergenze in termini di livello, natura e forma giuridica della protezione accordata a livello nazionale contro le pratiche commerciali sleali.

Il punto di partenza sono state spesso le analisi effettuate dalle autorità nazionali della concorrenza miranti a valutare la concorrenza nel settore distributivo e il ruolo delle pratiche commerciali nel rapporto distributore-fornitore²⁵.

Rapporto tra diritto della concorrenza e normativa in materia di pratiche commerciali sleali

In questo contesto occorre distinguere tra diritto della concorrenza e normativa mirante a impedire le pratiche sleali. Le norme in materia di pratiche commerciali sleali perseguono per lo più finalità diverse rispetto agli obiettivi perseguiti dal diritto della concorrenza, in quanto disciplinano i rapporti contrattuali tra le imprese stabilendo i termini e le condizioni che, ad esempio, i fornitori devono offrire ai distributori, a prescindere dagli effetti reali o presunti sulla concorrenza nel mercato. Ciò è particolarmente vero per la normativa che vieta alle

²⁵ Cfr., tra l'altro, per il Portogallo *Autoridade da Concorrência, Relatório Final sobre Relações Comerciais entre a Distribuição Alimentar e os seus Fornecedores*, ottobre 2010; per il Regno Unito, *UK Competition Commission, The supply of groceries in the UK market investigation*, 30 aprile 2008; per la Svezia, *Konkurrensvetket, Mat och marknad — från bonde till bord*, aprile 2011; per la Spagna, *Comisión Nacional de la Competencia, Informe sobre el Código de buenas prácticas de distribución del automóvil e Informe sobre el anteproyecto de Ley de Contratos de distribución*; del 5 ottobre 2011; per la Finlandia, *Kilpailuviraston Päivittäistavarakauppa koskeva selvitys*. Altri studi sono menzionati nella relazione della rete europea della concorrenza citata alla nota 8.

imprese di imporre ai partner commerciali, di ottenere o di tentare di ottenere dagli stessi condizioni non giustificate, sproporzionate o irragionevoli²⁶.

Il diritto della concorrenza può applicarsi ad alcune pratiche commerciali sleali nei rapporti lungo la catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese. Tuttavia non può applicarsi a tutte le pratiche, in quanto persegue la finalità della protezione della concorrenza nel mercato e disciplina più in generale le situazioni di potere di mercato²⁷. Il diritto della concorrenza di alcuni Stati membri prevede norme sulla condotta unilaterale, le quali, ad esempio, vietano o sanzionano le condotte abusive nei confronti delle imprese economicamente dipendenti e/o l'abuso del maggiore potere contrattuale.

La recente relazione della rete europea della concorrenza, rete di cui fanno parte le autorità nazionali di concorrenza e la Commissione europea, ha concluso che alcune pratiche commerciali considerate sleali da molti portatori di interesse non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto della concorrenza dell'UE o della maggior parte degli Stati membri²⁸.

Diritto civile, diritto commerciale e pratiche commerciali sleali

Per quanto riguarda la correttezza dei singoli rapporti commerciali, i principi fondamentali del diritto civile e/o del diritto commerciale possono offrire un certo grado di protezione contro le pratiche commerciali sleali. La nozione generale di dovere di correttezza esiste nell'ordinamento della maggior parte degli Stati membri. Di solito si tratta di nozioni quali la condotta *contra bonos mores*, la fornitura di prestazioni o la condotta di trattative conformemente ai principi di buona fede, moralità, correttezza o lealtà. Il mancato rispetto di questi principi rende di norma i contratti nulli o non invocabili dinanzi al giudice.

Quadri nazionali specifici in materia di pratiche commerciali sleali

Alcuni Stati membri hanno esteso la protezione offerta dal diritto civile al crescente numero di casi di pratiche commerciali sleali²⁹. A tal fine sono stati utilizzati strumenti nazionali differenti. Mentre alcuni Stati membri hanno preferito adottare una legislazione specifica in materia³⁰, altri hanno elaborato o promosso codici di condotta o prevedono di farlo³¹.

Analogamente, gli Stati membri hanno seguito approcci sostanzialmente diversi per quanto riguarda l'ambito di applicazione della normativa o degli strumenti di autoregolamentazione in materia. Mentre in alcuni Stati membri la tutela contro le pratiche commerciali sleali si applica nella catena di fornitura della distribuzione o in determinati settori distributivi, in altri Stati membri le norme hanno applicazione generale. Ad esempio in Portogallo³², Slovenia³³,

²⁶ Il considerando 9 del regolamento (CE) n. 1/2003, traccia espressamente una linea di demarcazione fra il diritto della concorrenza (che include le norme nazionali in materia di condotta unilaterale più severe di quelle imposte dall'articolo 102) e la normativa in materia di pratiche commerciali sleali.

²⁷ Ibid.

²⁸ Cfr. la relazione della rete europea della concorrenza, paragrafo 26, citata alla nota 8.

²⁹ Nell'ambito del diritto civile, ad esempio adottando specifiche disposizioni di diritto commerciale (ad esempio, in Francia) o nell'ambito del diritto amministrativo.

³⁰ Ad esempio Francia, Belgio, Italia e Spagna.

³¹ Ad esempio Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia e Spagna.

³² Codice delle buone pratiche commerciali (1997), redatto dall'associazione portoghese delle imprese di distribuzione e dalla confederazione dell'industria portoghese.

³³ Codice delle buone pratiche commerciali.

Spagna³⁴, Belgio³⁵ e Regno Unito³⁶ vigono codici di condotta specifici per la catena di fornitura alimentare³⁷, mentre i Paesi Bassi e l'Irlanda hanno in progetto l'adozione di codici analoghi. La Repubblica ceca, l'Ungheria e l'Italia hanno adottato norme di legge in materia di pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare. Analogamente, nel settore della vendita di automobili si è piuttosto scelto lo strumento dell'autoregolamentazione per affrontare il problema delle pratiche commerciali sleali. In Francia, invece, le disposizioni di diritto commerciale in materia di pratiche commerciali sleali si applicano in via generale a tutti i rapporti tra imprese

Inoltre, si prevede che nel mercato unico i problemi derivanti dalle divergenze normative aumenteranno nel tempo, a seguito dell'aumento del commercio elettronico e, più in generale, del diffondersi della globalizzazione.

Le divergenze che ne deriverebbero in termini di protezione contro le pratiche commerciali sleali potrebbero scoraggiare le imprese dall'avviare attività al di fuori del proprio Stato membro di origine. La situazione è ulteriormente aggravata dal fatto che gli ordinamenti giuridici nazionali sono oggetto di frequenti modifiche, il che indica che le misure di lotta contro le pratiche commerciali sleali non sono sempre efficaci perché devono adattarsi all'emergere di nuove pratiche commerciali sleali. Di conseguenza, secondo quanto dichiarato dalle imprese vittime di pratiche commerciali, in particolare le PMI, è difficile e costoso seguire l'evoluzione dei diritti loro riconosciuti dall'ordinamento degli Stati membri.

Negli Stati membri in cui non vigono norme specifiche in materia di pratiche commerciali sleali, la ragione generalmente addotta è che il diritto della concorrenza è sufficientemente efficace per affrontare il problema (Repubblica ceca), ovvero che vi è una certa riluttanza a interferire nella libertà contrattuale delle parti (Regno Unito), in particolare in assenza di violazioni del diritto della concorrenza³⁸. A volte viene anche fatto valere l'argomento sulla reale efficacia e necessità di una normativa sulle pratiche commerciali sleali e sul suo potenziale impatto, in particolare sui prezzi.

3.2. Tutela contro le pratiche commerciali sleali a livello UE

Il problema delle pratiche commerciali sleali è stato sollevato nel contesto di una serie di iniziative recenti³⁹. Non esiste tuttavia per il momento uno specifico quadro normativo

³⁴ Codice delle buone pratiche commerciali nel settore della distribuzione di autoveicoli, sottoscritto da ANFAC, ANIACAM, FACONAUTO e GANVAM il 10.6.2011; accordo dell'1.8.2007 tra FIAB e ASEDAS sulla raccomandazione di buone pratiche commerciali per migliorare la gestione attraverso la catena di valore e promuovere la cooperazione tra imprese; accordo del 29.7.2011 sul codice di condotta commerciale nella filiera alimentare in Catalogna.

³⁵ Codice di condotta del 20 maggio 2010 per rapporti corretti tra fornitori e acquirenti nella catena agroalimentare.

³⁶ *Groceries Supply Code of Practices – GSCOP* (Codice di buone pratiche nella fornitura alimentare).

³⁷ *ECN Report on competition law enforcement and market monitoring activities by European competition authorities in the food sector*, maggio 2012, pag. 118.

³⁸ Cfr. il rapporto speciale della rete internazionale della concorrenza (ICN) per la conferenza annuale a Kyoto dal titolo "*Report on Abuse of Superior Bargaining Position*" (rapporto sull'abuso del maggiore potere negoziale), 2008.

³⁹ Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa, COM(2009) 591 del 28 ottobre 2009; Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo, COM(2007) 725 del 20 novembre 2007; relazione

dell'UE in materia di pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese.

Il diritto della concorrenza dell'UE mira a contribuire alla realizzazione e alla preservazione del mercato unico e a migliorare il benessere dei consumatori⁴⁰. Esso mira a creare le condizioni di buon funzionamento del mercato e di per sé non si occupa della correttezza nei singoli rapporti commerciali, a meno che non determinino disfunzioni del mercato in ragione dell'esistenza di un potere di mercato. Di conseguenza, il diritto della concorrenza dell'UE potrebbe consentire di combattere alcune pratiche commerciali sleali ma non tutte.

Altri strumenti transettoriali dell'UE mirano anch'essi a lottare contro le pratiche sleali nei rapporti commerciali. La direttiva sulle pratiche commerciali sleali⁴¹ disciplina solo gli aspetti del rapporto delle imprese nei confronti dei consumatori, pur riconoscendo l'esigenza di un attento esame della necessità di intervenire a livello UE in materia di rapporti tra le imprese⁴². Tale normativa armonizza pienamente la tutela dei consumatori, prima, durante e dopo le operazioni commerciali, da pratiche contrarie agli obblighi di diligenza professionale e che possono influenzarne il comportamento economico. Gli Stati membri possono estendere tali norme alle pratiche tra imprese, cosa che alcuni di essi hanno fatto. La direttiva lascia impregiudicate le disposizioni del diritto contrattuale, in particolare le disposizioni sulla formazione, sull'efficacia e sulla validità dei contratti. In materia di commercializzazione, la direttiva sulla pubblicità ingannevole e comparativa⁴³ prevede già norme minime di tutela valide in tutta Europa e protegge gli operatori commerciali, siano essi clienti o concorrenti, dalla pubblicità ingannevole. Di recente, la Commissione ha annunciato nuove misure in materia di pratiche di commercializzazione ingannevoli fra imprese⁴⁴ tra cui il potenziamento del controllo del rispetto della normativa e la previsione di norme sostanziali per la protezione delle imprese europee da tali sistemi. In particolare, la Commissione intende presentare una revisione della direttiva sulla pubblicità ingannevole e comparativa.

Inoltre, la direttiva sui ritardi di pagamento⁴⁵ affronta il problema specifico dei termini di pagamento. Il regolamento (CE) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali e il regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali prevedono d'altronde un insieme di norme per determinare la legge

sull'esercizio di sorveglianza del mercato nel settore del commercio e della distribuzione (cfr. nota 11); l'Atto per il mercato unico (cfr. la nota 13).

⁴⁰ Cfr. la relazione sulla politica di concorrenza 2010, COM(2011) 328, paragrafo 9.

⁴¹ Direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno.

⁴² Ibid. considerando 8: "La presente direttiva tutela direttamente gli interessi economici dei consumatori dalle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori. [...] Resta inteso che esistono altre pratiche commerciali che, per quanto non lesive per i consumatori, possono danneggiare i concorrenti e i clienti. La Commissione dovrebbe valutare accuratamente la necessità di un'azione comunitaria in materia di concorrenza sleale al di là delle finalità della presente direttiva e, ove necessario, presentare una proposta legislativa che contempli questi altri aspetti della concorrenza sleale."

⁴³ Direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa.

⁴⁴ Proteggere le imprese dalle pratiche di commercializzazione ingannevoli e garantire l'effettivo rispetto delle norme. Revisione della direttiva 2006/114/CE concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (COM (2012) 702).

⁴⁵ Direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

applicabile alle controversie relative alle pratiche commerciali sleali, nella misura in cui queste comportino obblighi di natura contrattuale o extracontrattuale tra le parti.

Per quanto concerne i settori, i principi di correttezza nei rapporti contrattuali sono stati introdotti nei settori del latte e dei prodotti lattiero-caseari⁴⁶. Si tratta, tra l'altro, dell'obbligo di contratto scritto tra agricoltori e trasformatori e dell'obbligo per l'acquirente di offrire agli agricoltori contratti aventi una durata minima. A livello UE sono state anche vagliate soluzioni settoriali basate sull'autoregolamentazione. Va osservato che la direttiva sulle pratiche abusive protegge dalle clausole abusive unicamente i consumatori⁴⁷. Ai sensi della direttiva, una clausola contrattuale che non sia stata oggetto di negoziato individuale è considerata abusiva se, in contrasto con la buona fede, determina, a danno del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti derivanti dal contratto. Nel contesto delle proposte legislative di riforma della politica comune della pesca, la Commissione ha inoltre adottato una serie di iniziative settoriali per promuovere la correttezza nelle relazioni tra imprese nel settore della pesca e dell'acquacoltura⁴⁸.

Alcune disposizioni giuridiche a livello UE potrebbero in parte contrastare le pratiche commerciali sleali nei rapporti commerciali. Tuttavia, ne potrebbe derivare un coacervo di norme che si applicherebbero in funzione della specifica pratica in oggetto o del luogo in cui l'impresa che ricorre alle pratiche dispone di un potere di mercato. E nell'insieme un'impresa vittima di pratiche commerciali sleali da parte di un partner commerciale non gode di una protezione uniforme in tutta l'UE. Questa frammentazione giuridica nel mercato unico può impedire alle imprese di avviare l'attività fuori dal proprio Stato membro di origine o scoraggiarle a farlo.

Nel 2011 la Commissione europea ha proposto un insieme uniforme di norme in materia di vendita che può applicarsi alle vendite transfrontaliere di beni mobili e di contenuti digitali⁴⁹. Il diritto comune europeo della vendita sarà facoltativo: le parti del contratto possono decidere di utilizzarlo, senza essere obbligate a farlo. Perché possa essere applicabile ai rapporti tra imprese occorre che almeno una parte sia una PMI. Esso riguarda in particolare le PMI, al fine di garantirne la tutela contro condizioni sfavorevoli imposte unilateralmente. Alcune disposizioni si applicheranno automaticamente: ad esempio, ai sensi del diritto comune europeo della vendita, se il prezzo non è stato esplicitamente convenuto, è dovuto il prezzo normalmente applicato in circostanze simili, oppure un contratto a tempo indeterminato può essere risolto da una delle parti osservando un ragionevole termine di preavviso. Alcune disposizioni che garantiscono un giusto equilibrio tra gli interessi di entrambe le parti sono estremamente importanti per cui saranno imperative:

- ciascuna parte ha il dovere di agire secondo buona fede e correttezza;
- le clausole dei contratti tra imprese che non sono state oggetto di negoziato individuale sono considerate abusive se il loro uso si discosta manifestamente dalle buone pratiche commerciali, in contrasto con la buona fede e la correttezza. Possono essere fatte valere

⁴⁶ Regolamento (UE) n. 261/2012 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

⁴⁷ Direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

⁴⁸ COM(2011) 416 definitivo del 13 luglio 2011.

⁴⁹ Proposta di regolamento relativo a un diritto comune europeo della vendita, COM(2011) 635.

contro l'altra parte solo se quest'ultima ne era a conoscenza o se la parte ha provveduto a richiamare su di esse l'attenzione dell'altra parte;

- nel caso in cui una parte è autorizzata a determinare unilateralmente il prezzo e la determinazione da questa effettuata risulti manifestamente irragionevole è dovuto il prezzo di norma applicato;
- una parte può annullare il contratto se l'altra parte ha approfittato della sua situazione, ad esempio, perché inesperta e perché l'altra parte, pur avendone conoscenza o dovendone ragionevolmente avere conoscenza, ne ha approfittato per ottenere un beneficio eccessivo o un vantaggio ingiusto. Le parti non possono abbreviare a meno di un anno né prorogare a oltre dieci anni i termini di prescrizione sulla base dell'effettiva o presunta conoscenza dei fatti.

Domande:

- 11) *I quadri nazionali di regolamentazione e di autoregolamentazione in vigore in alcuni Stati membri disciplinano in maniera adeguata le pratiche commerciali sleali? In caso negativo, vogliate indicare le ragioni.*
- 12) *La mancanza di quadri nazionali di regolamentazione e di autoregolamentazione in materia di pratiche commerciali sleali pone problemi nei paesi in cui tali quadri non esistono?*
- 13) *Le misure di disciplina delle pratiche commerciali sleali hanno effetti solo sui mercati nazionali o anche sul commercio e la prestazione di servizi a livello transfrontaliero? In caso affermativo, illustrate l'impatto sulla capacità della vostra impresa di effettuare scambi transfrontalieri. Le differenze tra i quadri nazionali di regolamentazione e di autoregolamentazione in vigore causano la frammentazione del mercato unico?*
- 14) *Ritenete che sia necessario adottare ulteriori misure a livello UE?*
- 15) *Ritenete che la regolamentazione delle pratiche commerciali sleali abbia un impatto positivo nei paesi in cui esiste? Vi sono eventuali svantaggi e problemi legati all'introduzione di una regolamentazione sulle pratiche commerciali sleali, ad esempio in quanto imporrebbe restrizioni ingiustificate della libertà contrattuale? Vogliate precisare.*

4. CONTROLLO DEL RISPETTO DELLE NORME IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI

4.1. I meccanismi di controllo a livello nazionale

Il livello di protezione della parte più debole nei rapporti tra imprese varia da uno Stato membro all'altro. Vari sono i meccanismi di controllo impiegati a livello nazionale per

affrontare il problema delle pratiche commerciali sleali: il ricorso al giudice (nella maggior parte degli Stati membri), il possibile intervento delle autorità della concorrenza ai sensi delle norme nazionali sulla condotta unilaterale (ad esempio, in Spagna), il ricorso amministrativo (ad esempio, in Francia), i difensori civici (ad esempio nel Regno Unito).

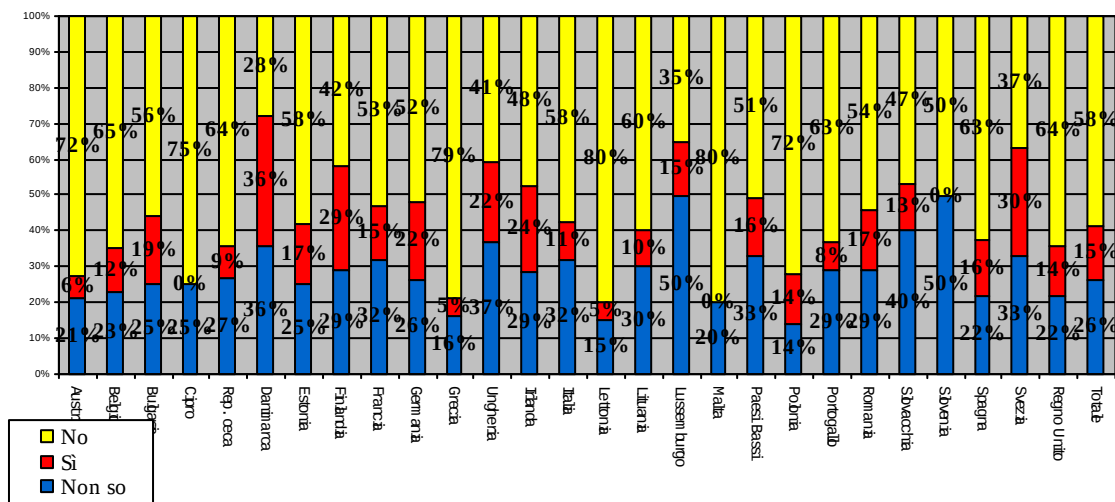
I poteri delle autorità di controllo variano a seconda del tipo di strumento di controllo utilizzato dallo Stato membro. Alcune autorità non possono accettare denunce anonime (ad esempio, i giudici), altre non possono proteggere l'anonimato dei denunzianti nel corso dell'intero procedimento (ad esempio, le autorità della concorrenza in alcuni Stati membri), mentre una terza categoria può avviare indagini unicamente in base a elementi di prova credibili (ad esempio nel Regno Unito l'*Adjudicator*, che vigila sul rispetto del codice di buone pratiche nel settore alimentare, o in Francia il ministero dell'economia).

La varietà degli approcci adottati dagli Stati membri per affrontare il problema delle pratiche commerciali sleali può determinare una notevole frammentazione del mercato unico. Le imprese, soprattutto le PMI, hanno difficoltà a individuare i mezzi di ricorso disponibili nei vari Stati membri.

Infine, alla divergenza degli approcci adottati dagli Stati membri si aggiunge l'insufficienza dei vigenti meccanismi di controllo, secondo quanto risulta da una recente consultazione delle imprese (cfr. la successiva figura 1).

Figura 1:

percezione dell'adeguatezza o meno dei vigenti meccanismi di controllo per Stato membro di attività (EBTP, 2012)



Secondo gli intervistati nel sondaggio dell'EBTP, la mancanza generalizzata di adeguati meccanismi di controllo che proteggano le parti deboli dalle pratiche commerciali sleali ostacola lo sviluppo delle imprese e degli scambi, in particolare nelle situazioni transfrontaliere. Ne deriva un impatto significativo sulle PMI, che hanno minori probabilità di disporre dei mezzi necessari per coprire i costi potenzialmente elevati dell'assistenza legale, data la complessità delle procedure e la mancanza di conoscenza dei mezzi per far valere i loro diritti in funzione degli strumenti di ricorso disponibili.

4.2. I meccanismi di controllo a livello UE

Come illustrato nella precedente sezione 3.2, al momento non esistono a livello UE meccanismi di controllo specifici contro le pratiche commerciali sleali. Esistono però diversi strumenti intersettoriali che disciplinano in generale la risoluzione delle controversie e pertanto anche le controversie riguardanti le pratiche commerciali sleali⁵⁰.

Per quanto riguarda le pratiche commerciali ingannevoli fra imprese, la Commissione ha annunciato nella comunicazione sulla revisione della direttiva 2006/114/CE effettuata nel 2012 l'intenzione di creare un meccanismo di cooperazione in materia di controllo⁵¹ per rafforzare la cooperazione transfrontaliera e migliorare la protezione contro i sistemi di commercializzazione ingannevoli più pregiudizievoli.

Come indicato in precedenza, i rappresentanti degli operatori della catena di fornitura alimentare in seno al Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare hanno anche esaminato varie opzioni in materia di risoluzione delle controversie per assicurare il rispetto dei principi di buone pratiche da essi individuati. Si tratta però di un approccio settoriale specifico, mentre il presente Libro verde affronta il problema delle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese lungo la catena di fornitura alimentare e non alimentare secondo un approccio intersettoriale. In parallelo alla consultazione lanciata dal presente Libro verde, la Commissione seguirà gli sviluppi specifici nella catena di fornitura alimentare e inizierà a lavorare ad una valutazione di impatto delle varie opzioni per trovare una soluzione equa ed efficace al problema delle pratiche commerciali sleali.

Oltre agli strumenti intersettoriali che si applicano già alle pratiche commerciali sleali, per combattere le diverse tipologie di pratiche commerciali sleali descritte alla sezione 5 potrebbe essere necessario assicurare l'esistenza, in tutti gli Stati membri di un insieme comune di principi in materia di controllo del rispetto. Tra gli aspetti disciplinati potrebbe rientrare una soluzione adeguata al problema del "fattore paura" descritto in precedenza, consistente, ad esempio, nell'attribuzione alle autorità nazionali competenti del potere di avviare d'ufficio le indagini e di accettare le denunce anonime. Inoltre, un tale insieme comune di principi in materia di controllo del rispetto potrebbe anche prevedere che le autorità competenti abbiano il potere di imporre idonee sanzioni. Potrebbe essere previsto, ad esempio, il potere di ordinare il rispetto di pratiche corrette, di ordinare il risarcimento dei danni, di infliggere sanzioni pecuniarie dissuasive e di divulgare al pubblico le loro conclusioni. Le norme

⁵⁰ Direttiva 2002/8/CE sul patrocinio a spese dello Stato (che istituisce un quadro per ottenere il patrocinio a spese dello Stato nelle controversie transfrontaliere); direttiva 2008/52/CE sulla mediazione (che assicura il buon coordinamento della mediazione e dei procedimenti giudiziari); regolamento (CE) n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (che stabilisce quale giudice nell'UE è competente a conoscere di una controversia e le modalità secondo le quali le sentenze emesse in uno Stato membro sono riconosciute ed eseguite negli altri Stati membri. Si noti che questo regolamento è stato oggetto di rifusione ad opera del regolamento n. 1215/2012, che abolirà l'intera procedura intermedia del riconoscimento e dell'esecuzione); i regolamenti (CE) n. 1896/2006 e (CE) n. 861/2007 (che istituiscono un procedimento giudiziario europeo, rispettivamente, per i crediti non contestati e per le controversie di modesta entità), nonché i regolamenti (CE) n. 593/2008 e (CE) n. 864/2008, già menzionati, che rafforzano la certezza giuridica in merito all'esito delle controversie in Europa.

⁵¹ COM(2012) 702 final.

nazionali in vigore potrebbero fornire esempi dei meccanismi di controllo più efficaci da includere in un insieme comune di principi di controllo.

Domande:

- 16) *Vi sono differenze significative tra gli Stati membri nel trattamento giuridico delle pratiche commerciali sleali? In caso affermativo, si tratta di differenze che ostacolano il commercio transfrontaliero? Vogliate, se possibile, citare esempi concreti e quantificare l'impatto.*
- 17) *In caso di impatto negativo, in che misura un approccio comune UE in materia di controllo potrebbe consentire di risolvere il problema?*
- 18) *I pertinenti organi di controllo dovrebbero essere dotati di poteri di indagine, compreso il potere di intervenire d'ufficio, del potere di infliggere sanzioni e di accettare le denunce anonime?*

5. TIPOLOGIE DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI

I risultati degli studi e delle ricerche descritti in precedenza dimostrano che le pratiche commerciali sleali sono percepite come un fenomeno comune, presente in tutte le fasi della catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in molti Stati membri dell'UE. Inoltre, sono state individuate diverse tipologie di pratiche commerciali sleali e di problemi correlati, che sono descritte di seguito. Sulla base dei principi e degli esempi di pratiche corrette e di pratiche sleali nei rapporti verticali nella catena di fornitura alimentare individuati dal Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare e sulla base del lavoro svolto dalla Commissione in relazione alla catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese, sono state individuate sette tipologie di pratiche commerciali sleali, che vengono illustrate di seguito, assieme alle pratiche corrette che potrebbero contribuire a contrastarle.

5.1. Clausole contrattuali ambigue

La forma più comune di pratica commerciale sleale (come riconosciuto negli studi e nelle ricerche sopra menzionati) è rappresentata dalle clausole contrattuali ambigue che consentono di imporre ulteriori obblighi alle parti più deboli.

La pratica corretta dovrebbe consistere nel fare in modo che le parti assicurino che i diritti e le obbligazioni, incluse le sanzioni, previsti nei contratti siano stipulati in modo chiaro, trasparente e non ambiguo. Le parti dovrebbero fornire informazioni precise e complete sui loro rapporti commerciali. La pratica corretta potrebbe anche consistere nel prevedere sanzioni contrattuali proporzionate al danno subito. I contratti dovrebbero contenere clausole che fissino le circostanze e le condizioni in base alle quali sarebbero autorizzate modifiche a posteriori dei costi o dei prezzi dei prodotti o dei servizi.

5.2. Mancanza di contratti scritti

Occorre tener conto delle circostanze in cui le pratiche commerciali sleali possono sorgere. Le pratiche commerciali sleali sono più facilmente imposte quando i contratti non sono in forma scritta perché le parti non dispongono di prove tangibili delle condizioni concordate.

La pratica corretta potrebbe consistere nel fare in modo che le parti assicurino che gli accordi siano messi per iscritto, a meno che ciò risulti impossibile per una o entrambe le parti. Il contenuto dei contratti orali dovrebbe essere confermato per iscritto da almeno una delle parti dopo la conclusione.

5.3. Modifiche retroattive dei contratti

Modifiche retroattive, quali detrazioni dall'importo fatturato a copertura di spese di promozione, riduzioni unilaterali sulla base delle quantità vendute, commissioni per l'inserimento nel listino, ecc., potrebbero a prima vista sembrare legittime, ma possono essere sleali se non sono state concordate precedentemente in modo sufficientemente preciso.

La pratica corretta potrebbe consistere nella previsione di condizioni contrattuali eque per entrambe le parti. I contratti dovrebbero prevedere in quali circostanze precise e secondo quali regole dettagliate le parti possono modificare insieme, rapidamente e con cognizione di causa, le clausole del contratto, compresa la procedura di calcolo del necessario rimborso di eventuali costi risultanti dalle modifiche contrattuali richieste da una delle parti.

5.4. Trasferimento abusivo dei rischi commerciali

Alcune pratiche dovrebbero essere esaminate indipendentemente dal fatto che siano state concordate o no in precedenza.

Una categoria importante raggruppa i trasferimenti del rischio sull'altra parte, ad esempio facendo ricadere sul fornitore l'intera responsabilità delle merci rubate (commissioni per perdita di prodotto), quando invece è il distributore che in genere si trova nella posizione migliore per controllare i furti o la scomparsa delle merci nei suoi locali. Una volta che il rischio di furti viene trasferito sul fornitore, diminuisce in misura significativa l'incentivo del distributore ad adottare misure preventive adeguate. Altre pratiche rientranti in questa categoria sono il finanziamento di attività commerciali proprietarie dell'altra parte (ad esempio investire in nuovi punti vendita), gli obblighi di risarcimento per le perdite sostenute dal partner commerciale o termini di pagamento lunghi.

Un'altra tipologia di pratiche commerciali sleali che merita attenzione è l'abuso delle pratiche di "*reverse margin*". È un modello utilizzato da numerosi distributori moderni consistente nell'abbinare l'acquisto di merci a servizi aggiuntivi che i distributori offrono ai fornitori dietro pagamento (ad esempio, costi di promozione e di trasporto, servizi connessi all'uso dello spazio sugli scaffali, ecc.). Si tratta nella maggior parte di casi di pratiche legittime che, tuttavia, in alcuni casi possono risultare eccessive e scorrette: in alcune giurisdizioni dell'UE (ad esempio, in Francia), i giudici considerano che le commissioni per l'inclusione nel listino possano essere considerate legittime soltanto se collegate a servizi reali, proporzionati e fatturati in modo trasparente.

La pratica corretta potrebbe consistere nel fare in modo che le parti convengano che ciascun operatore si assuma la responsabilità dei rischi e non tenti indebitamente di trasferire detti rischi su altre parti. Le parti dovrebbero concordare le modalità e le condizioni del loro contributo alle attività proprietarie e/o promozionali dell'altra parte. Le commissioni per servizi legittimi dovrebbero corrispondere al loro valore. Inoltre, quando le parti concordano commissioni per l'inserimento nel listino, queste dovrebbero essere proporzionate al rischio assunto. Le parti non dovrebbero mai chiedere il pagamento di servizi non prestati o di merci non consegnate e non dovrebbero mai chiedere il pagamento di somme che manifestamente non corrispondono al valore o al costo del servizio reso.

5.5. Uso abusivo delle informazioni

L'uso "abusivo" delle informazioni ad opera delle parti caratterizza una serie di pratiche commerciali sleali. Mentre è legittimo che una parte chieda informazioni sui prodotti proposti, le informazioni fornite non dovrebbero essere usate, ad esempio, per sviluppare un prodotto concorrente, che priverebbe la parte più debole dei frutti della sua innovazione. La Commissione ha pubblicato uno studio sugli aspetti economici e giuridici connessi con l'uso e l'appropriazione di informazioni commerciali riservate e di segreti commerciali e sulle relative controversie⁵². In questa categoria rientrano altre pratiche quali il rifiuto di sottoscrivere gli accordi in materia di riservatezza o il mancato rispetto della riservatezza.

La pratica corretta dovrebbe prevedere che le informazioni fornite da una parte nel quadro del rapporto commerciale debbano essere utilizzate con correttezza (in particolare nelle situazioni in cui i partner commerciali sono in parte concorrenti). Potrebbe inoltre prevedere che ciascuna parte di un contratto agisca con ragionevole cura nell'assicurare che le informazioni fornite alle altre parti siano corrette e non ingannevoli.

5.6. Risoluzione scorretta dei rapporti commerciali

Anche la risoluzione improvvisa e ingiustificata del rapporto commerciale o la risoluzione senza un ragionevole periodo di preavviso possono costituire un'importante tipologia di pratiche commerciali sleali. La risoluzione dei rapporti commerciali fa parte dell'attività imprenditoriale, ma non deve essere trasformata in mezzo di intimidazione dell'altra parte con il rifiuto di motivare la decisione o con il mancato rispetto di un ragionevole periodo di preavviso.

La pratica corretta potrebbe prevedere che le parti assicurino che il contratto venga risolto con correttezza. I contratti dovrebbero essere conclusi nel rispetto della legge applicabile al contratto, dando allo stesso tempo un congruo preavviso alla parte a cui viene imposta la risoluzione, per darle il tempo di recuperare l'investimento.

5.7. Restrizioni territoriali alla fornitura

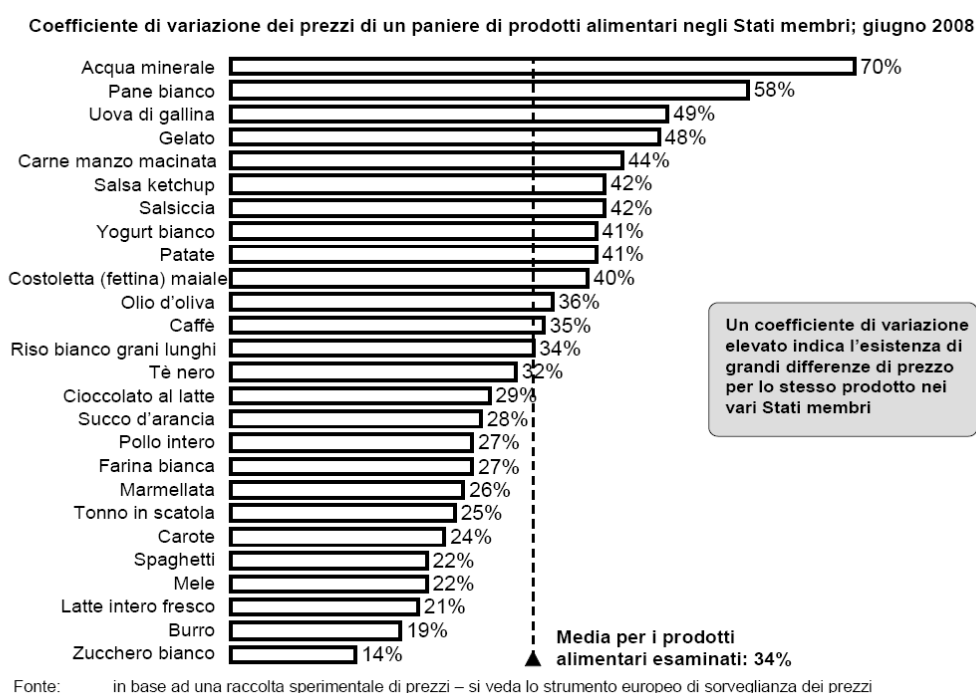
Le restrizioni territoriali alla fornitura imposte da alcuni fornitori multinazionali possono impedire ai distributori presenti di approvvigionarsi all'estero per merci identiche presso una

⁵²

http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/trade_secrets/index_en.htm#maincontentSec1.

piattaforma centrale e di distribuirle in altri Stati membri⁵³. Quando controllano di fatto la logistica o il commercio all'ingrosso, i grandi fabbricanti di prodotti di marca possono non avere alcun interesse diretto a ridurre i prezzi e tenderanno di negoziare contratti a livello nazionale per mantenere le differenze di prezzo. D'altro canto, i distributori cercano di rifornirsi dai grossisti o dalle controllate che offrono il prezzo più basso ed esercitano pressioni sui fabbricanti concludendo contratti direttamente con i fornitori loro concorrenti per offrire prodotti con il marchio del distributore. I distributori nei piccoli Stati membri affermano che, quando cercano di rifornirsi da grossisti esteri o direttamente da fornitori situati in mercati limitrofi più competitivi e che offrono prezzi più interessanti, sono pregati di rivolgersi alla controllata responsabile di quel particolare mercato geografico o ai grossisti nazionali che hanno concluso contratti territoriali con i fornitori. Tali restrizioni consentono di segmentare il mercato e possono determinare significative differenze nei prezzi all'ingrosso tra i paesi.

Nella comunicazione del 2009 intitolata “Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa”, la Commissione ha analizzato la dispersione dei livelli di prezzo per un paniere di prodotti negli Stati membri⁵⁴.



Ad esempio, secondo le informazioni fornite nel corso di una riunione di una commissione parlamentare irlandese nel febbraio 2009, i prezzi dei prodotti venduti in Irlanda possono essere fino al 130% più elevati che nel Regno Unito, perché i distributori irlandesi sono costretti a rifornirsi ai prezzi applicati all'Irlanda. Fattori quali le retribuzioni e gli oneri

⁵³ Si noti che in questo contesto per restrizione territoriale alla fornitura si intende il divieto imposto al fornitore di vendere ai rivenditori che tentano di approvvigionarsi direttamente dal fornitore. Non si ha restrizione territoriale alla fornitura quando, ad esempio, un distributore a cui è stato attribuito un territorio esclusivo in una determinata area geografica è protetto dalle vendite attive di altri distributori in detta area.

⁵⁴ COM(2009) 591 definitivo.

sociali, il costo dell'energia, le imposte e la logistica possono in parte spiegare le differenze nei vari mercati dei prezzi al consumo di un prodotto della stessa marca, ma le restrizioni territoriali possono avere un impatto negativo. Uno studio analogo è stato effettuato nel 2012 in Belgio⁵⁵.

Se non giustificate da ragioni oggettive di efficienza (ad esempio a livello della logistica), le restrizioni all'approvvigionamento transfrontaliero possono determinare una discriminazione di prezzo sulla base del paese di stabilimento dell'acquirente. Ne risultano conseguenze negative per i consumatori, costretti a pagare prezzi più alti e a disporre di una gamma più ridotta di prodotti e a cui viene impedito di beneficiare di prezzi migliori e di un mercato unico funzionante correttamente. Le ragioni tecniche avanzate dai fornitori, come l'etichettatura, possono essere valide in alcuni casi, ma non si applicano in genere a merci identiche.

5.8. Caratteristiche comuni delle pratiche commerciali sleali

Il trasferimento dei costi sostenuti e del rischio imprenditoriale sulla parte più debole del rapporto commerciale rappresentano il denominatore comune della maggior parte delle summenzionate pratiche commerciali sleali. Pressioni eccessive, impossibilità di realizzare una corretta pianificazione aziendale e la mancanza di chiarezza per quanto riguarda il reale contenuto del contratto sono tutti elementi che impediscono un processo decisionale ottimale, contraggono i margini, e potenzialmente riducono la capacità delle imprese di investire e innovare.

Domande:

- 19) *Il summenzionato elenco riporta le pratiche commerciali sleali più significative? Esistono altre tipologie di pratiche commerciali sleali?*
- 20) *La stesura di un elenco di pratiche commerciali sleali vietate potrebbe costituire un mezzo efficace per risolvere il problema? Un tale elenco dovrebbe essere aggiornato regolarmente? Esistono soluzioni alternative?*
- 21) *Per ciascuna delle pratiche commerciali sleali e per le corrispondenti possibili pratiche corrette descritte in precedenza indicate:
a) se concordate o no con l'analisi della Commissione. In caso affermativo, vogliate fornire informazioni supplementari;
b) se la pratica commerciale sleale è pertinente per il vostro settore di attività;
c) se la corrispondente possibile pratica corretta potrebbe essere applicata in maniera generale in diversi settori; indicate se la pratica commerciale sleale dovrebbe essere vietata in via generale o se il divieto vada valutato caso per caso.*

⁵⁵ *SPF Economie, Etude sur les niveaux de prix dans les supermarché* (Servizio pubblico federale per l'economia, Studio sui livelli dei prezzi nei supermercati), febbraio 2012.

- 22) *Per quanto riguarda specificamente le restrizioni territoriali alla fornitura, vogliate indicare:*
a) *Quali sarebbero a vostro avviso i motivi oggettivi di efficienza che possono giustificare il rifiuto di un fornitore di rifornire un determinato cliente? Vogliate precisare.*
b) *Quali sarebbero i vantaggi e gli svantaggi del divieto delle restrizioni territoriali alla fornitura (descritte in precedenza)? Quali effetti pratici avrebbe un tale divieto sul modo in cui le imprese strutturano i loro sistemi distributivi in Europa?*
- 23) *Le possibili pratiche corrette descritte in precedenza dovrebbero essere integrate in un quadro normativo a livello UE? Quali potrebbero essere gli eventuali svantaggi di un simile approccio?*
- 24) *Se ritenete necessario un ulteriore intervento a livello UE, a vostro avviso si dovrebbe intervenire con uno strumento legislativo vincolante? Con uno strumento non vincolante? O con uno strumento di autoregolamentazione?*

6. OSSERVAZIONI GENERALI

Domanda:

- 25) *Il presente Libro verde riguarda le pratiche commerciali sleali e la correttezza nei rapporti tra imprese nella catena di fornitura alimentare e non alimentare. Ritenete che vi siano aspetti importanti che il Libro verde ha omissso di trattare o non ha trattato adeguatamente?*

7. PROSSIME TAPPE

La Commissione è decisa a continuare i lavori con tutti i portatori di interesse e terrà conto di tutti i contributi che essi vorranno dare per migliorare il funzionamento e l'efficienza della catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese.

Tutte le parti interessate sono invitate a trasmettere le loro osservazioni in risposta alle domande di cui sopra. I contributi, che devono pervenire alla Commissione **entro il 30 aprile 2013**, devono essere inviati al seguente indirizzo: **markt-retail@ec.europa.eu**.

Non è necessario rispondere a tutte le domande contenute nel presente Libro verde. Di conseguenza, si prega di indicare chiaramente le domande a cui si riferisce il vostro contributo. Se possibile, si prega di trasmettere argomentazioni precise pro o contro le opinioni e gli approcci presentati nel presente documento.

A seguito del presente Libro verde, e sulla base delle osservazioni ricevute, la Commissione annuncerà le prossime tappe entro **la metà del 2013**.

I contributi ricevuti saranno pubblicati su internet. È importante leggere la dichiarazione specifica sulla riservatezza allegata al presente Libro verde per informazioni sul trattamento dei dati personali e del contributo trasmesso.