



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 27.10.2021
COM(2021) 652 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sullo stato del recepimento e dell'attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del
Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche
commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare**

Indice

1. Introduzione.....	3
1.1. Contesto e obiettivi della direttiva	3
1.2. Obiettivo e ambito di applicazione della relazione.....	3
1.3. Processo di recepimento	4
2. Quadro generale	4
3. Considerazioni specifiche.....	5
3.1. Ambito di applicazione e principali definizioni (articoli 1 e 2).....	5
3.1.1. Operatori della filiera e rapporti di fornitura.....	5
3.1.2. Campo di applicazione e dimensioni dell'impresa.....	6
3.1.3. Ambito di applicazione territoriale	7
3.2. Divieto di pratiche commerciali sleali (articolo 3)	7
3.3. Meccanismi di esecuzione (articoli da 4 a 8)	9
3.3.1. Designazione delle autorità di contrasto (articolo 4)	9
3.3.2. Denunce e riservatezza (articolo 5)	10
3.3.3. Poteri delle autorità designate (articolo 6).....	11
3.3.4. Misure di esecuzione e sanzioni (articolo 6).....	12
3.3.5. Attuazione mediante azioni amministrative e giudiziarie e risoluzione alternativa delle controversie	13
4. Conclusioni.....	14

Abbreviazioni degli Stati membri:

Belgio	BE
Bulgaria	BG
Cechia	CZ
Danimarca	DK
Germania	DE
Estonia	EE
Irlanda	IE
Grecia	EL
Spagna	ES
Francia	FR
Croazia	HR
Italia	IT
Cipro	CY
Lettonia	LV
Lituania	LT
Lussemburgo	LU
Ungheria	HU
Malta	MT
Paesi Bassi	NL
Austria	AT
Polonia	PL
Portogallo	PT
Romania	RO
Slovenia	SI
Slovacchia	SK
Finlandia	FI
Svezia	SE

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto e obiettivi della direttiva

In seguito a lunghi negoziati¹, il 17 aprile 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare (di seguito "la direttiva"). La direttiva è stata introdotta a norma dell'articolo 43 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea al fine di vietare un elenco di pratiche commerciali sleali, per lo più legate a squilibri considerevoli nel potere contrattuale tra fornitori e acquirenti, che si discostano nettamente dalle buone pratiche commerciali².

La direttiva tiene conto dell'impatto negativo delle pratiche commerciali sleali sugli agricoltori sia in quanto vittime dirette di tali pratiche sia in quanto vittime indirette degli effetti a cascata di tali pratiche quando si verificano nelle fasi a valle della filiera³. Sebbene la maggior parte degli Stati membri avesse adottato normative nazionali o promosso vari tipi di norme nel settore privato ben prima dell'esistenza della direttiva, la frammentazione di tale quadro giuridico evidenziava il potenziale vantaggio insito nell'adozione di norme a livello dell'UE⁴.

La direttiva è vincolante per tutti i 27 Stati membri e prevede un livello minimo di armonizzazione attraverso la definizione di un elenco di pratiche commerciali sleali vietate nelle relazioni tra acquirenti e fornitori lungo la filiera agricola e alimentare. Stabilisce inoltre norme minime sull'ambito di applicazione e sulle principali definizioni, nonché in merito all'applicazione di tali divieti e al coordinamento tra le autorità di contrasto dei diversi Stati membri. Gli Stati membri possono adottare o mantenere norme nazionali che vanno al di là delle pratiche commerciali sleali elencate nella direttiva, a condizione che esse siano compatibili con le norme relative al funzionamento del mercato interno.

1.2. Obiettivo e ambito di applicazione della relazione

L'articolo 13 della direttiva stabilisce che gli Stati membri devono adottare e pubblicare, entro il 1° maggio 2021, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per

¹ Cfr. il Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare (2011), guidato dalla Commissione europea, che ha approvato una serie di [principi di buone pratiche nelle relazioni verticali nella filiera alimentare](#), concordati da organizzazioni che rappresentano la maggioranza degli operatori della filiera alimentare. Ciò ha portato, nel 2013, all'avvio dell'iniziativa sulla catena di approvvigionamento. Di seguito sono riportati alcuni interventi recenti a opera del Parlamento europeo: [risoluzione del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare](#); a opera del Consiglio: [conclusioni del 12 dicembre 2016 sul rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare e sulla lotta contro le pratiche commerciali sleali](#); e a opera della Commissione: [comunicazione della Commissione del 28 ottobre 2009 sul migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa](#); [comunicazione della Commissione del 15 luglio 2014 per affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese](#); e [relazione della Commissione del 29 gennaio 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese](#).

² Proposta di direttiva in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare, Bruxelles, 12 aprile 2018, COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD), paragrafo 2.

³ Cfr. la direttiva, considerando (7).

⁴ Cfr. la direttiva, considerando (8). Cfr. anche [Cafaggi, F. e Iamiceli, P., *Unfair trading practices in the business-to-business retail supply chain* \(JRC112654\)](#).

conformarvisi. Essi devono comunicare immediatamente le misure alla Commissione e applicarle entro il 1° novembre 2021.

La presente relazione registra lo stato del recepimento della direttiva da parte dei 27 Stati membri (articolo 12, paragrafo 4) e tiene conto di tutte le notifiche ricevute dalla Commissione al 31 luglio 2021, senza tuttavia fornire una valutazione delle misure di recepimento.

1.3. Processo di recepimento

Nei due anni intercorsi tra l'adozione della direttiva nell'aprile 2019 e la scadenza del termine per il recepimento nel maggio 2021, la Commissione ha seguito da vicino gli Stati membri nei rispettivi processi di recepimento. La Commissione ha organizzato quattro riunioni dedicate alla discussione delle richieste relative all'attuazione presentate dagli Stati membri, ha risposto a circa 50 richieste scritte in merito e ha condiviso tali risposte con altri Stati membri tramite un apposito sito web. Inoltre vi è stata una serie di riunioni bilaterali e scambi di informazioni, oltre a un'ulteriore riunione con gli Stati membri poco dopo il termine di recepimento al fine di fare il punto su quest'ultimo e sul relativo stato di avanzamento.

A norma dell'articolo 8, paragrafo 3, la Commissione ha creato un sito web pubblico⁵ che riporta i recapiti delle autorità di contrasto nazionali designate e i link ai rispettivi siti web. La Commissione ha altresì creato un sito web non pubblico per consentire lo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto e la Commissione.

2. QUADRO GENERALE

A norma dell'articolo 13 della direttiva, gli Stati membri erano tenuti a recepire la direttiva nei rispettivi ordinamenti nazionali entro il 1° maggio 2021.

Al 31 luglio 2021, 15 dei 27 Stati membri avevano notificato alla Commissione le rispettive misure nazionali di attuazione, con cui la direttiva era stata recepita integralmente (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE e SK)⁶. Sebbene la Francia abbia comunicato alla Commissione di aver recepito la direttiva solo parzialmente entro tale data, detto paese è stato comunque incluso nell'analisi della presente relazione. La relazione si concentra sul recepimento da parte di questi 16 Stati membri; pertanto, di seguito l'espressione "Stati membri" si riferisce esclusivamente a essi.

Il 23 luglio 2021 la Commissione ha avviato procedure di infrazione mediante lettere di costituzione in mora nei confronti dei 12 Stati membri⁷ che non avevano notificato il recepimento completo della direttiva⁸.

⁵ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_it.

⁶ Al 1° maggio 2021, 4 dei 27 Stati membri (BG, DK, EL e NL) avevano dichiarato di aver completato il recepimento della direttiva, mentre altri quattro (EE, FR, FI e LV) avevano dichiarato di averla recepita parzialmente. Al 31 luglio, l'Estonia aveva notificato un'unica tavola di concordanza.

⁷ BE, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, AT, PO, PT, RO e SI.

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_3903.

Otto Stati membri hanno recepito la direttiva introducendo una nuova e distinta normativa⁹. Fatta eccezione per l'Irlanda, tali Stati membri non disponevano in precedenza di norme nazionali in materia di pratiche commerciali sleali. Gli altri otto Stati membri hanno recepito la direttiva tramite la normativa preesistente, modificandola o integrandola in uno strumento legislativo più ampio.

12 dei 16 Stati membri hanno formalmente qualificato la misura di recepimento come normativa in materia di pratiche commerciali sleali, senza alcun riferimento (nell'ambito di tale qualifica formale) al diritto del mercato o della concorrenza¹⁰. La Finlandia ha qualificato formalmente lo strumento legislativo come legge in materia di mercato (che stabilisce ulteriori norme sulla regolamentazione del mercato, come quelle relative agli accordi a norma del regolamento (UE) n. 1308/2013¹¹). La Bulgaria ha introdotto un nuovo capitolo (sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare) nella legge concernente la tutela della concorrenza. La Francia ha integrato le disposizioni del codice del commercio, mentre la Germania ha aggiunto una nuova sezione alla legge sulla struttura dei mercati agricoli (ora nota come "legge sul rafforzamento delle organizzazioni e delle filiere agricole"). A eccezione della Lettonia, le cui disposizioni includono anche divieti applicabili ai rivenditori al dettaglio di prodotti non alimentari, e della Francia, il cui recepimento si basa in parte su disposizioni preesistenti con un ambito di applicazione generale (anziché limitato al settore agroalimentare), tutti gli altri Stati membri hanno adottato una normativa settoriale che si applica esclusivamente al settore agricolo e alimentare.

3. CONSIDERAZIONI SPECIFICHE

3.1. Ambito di applicazione e principali definizioni (articoli 1 e 2)

Nell'esame dell'ambito di applicazione sono particolarmente rilevanti tre aspetti:

- il tipo di operatori della filiera agroalimentare oggetto delle disposizioni e il tipo di rapporti interessati dalle misure legislative;
- la pertinenza delle dimensioni dell'impresa quale riferimento per l'ambito di applicazione;
- l'ambito territoriale dell'applicazione delle misure di attuazione.

3.1.1. Operatori della filiera e rapporti di fornitura

14 Stati membri hanno determinato l'ambito di applicazione della misura di attuazione tenendo conto del rapporto tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari, così come definito

⁹ DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL e SE. Lo strumento legislativo della Lituania, tuttavia, si sovrappone parzialmente a un atto legislativo esistente, vale a dire la legge n. XI-626, del 22 dicembre 2009, sul divieto di pratiche sleali da parte dei rivenditori al dettaglio, che si applica ai dettaglianti che detengono un significativo potere di mercato e che, in caso di conflitto, prevale sullo strumento di recepimento. In Svezia, prima del recepimento, le pratiche commerciali sleali erano affrontate semplicemente estendendo la tutela dei consumatori ai rapporti tra imprese.

¹⁰ DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE e SK; la Slovacchia ha formalmente qualificato tale atto legislativo come atto relativo alle clausole abusive, di fatto facendo rientrare o includendo le pratiche sleali nel concetto di clausole abusive.

¹¹ [GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671.](#)

dalla direttiva¹². Tali rapporti possono verificarsi in qualsiasi fase della catena di approvvigionamento e coinvolgere qualsiasi tipo di acquirente di prodotti agroalimentari, sia questo un'impresa di trasformazione o un dettagliante.

In un caso (Ungheria), la normativa notificata sembra limitare il proprio ambito di applicazione ai commercianti che "agiscono in qualità di rivenditori di prodotti agricoli e alimentari acquistati direttamente o indirettamente dai fornitori nell'ambito di attività commerciali lucrative e rivenduti come prodotti non modificati e *non trasformati*" (corsivo aggiunto). Pertanto, gli acquirenti di prodotti agricoli che sottopongono questi ultimi a trasformazione prima della rivendita sono esclusi dall'ambito di applicazione.

La Lettonia ha ampliato il campo di applicazione fino a includere i rapporti tra fornitori e dettaglianti (esclusivamente) di prodotti non alimentari; un elenco separato di pratiche sleali si applica ai dettaglianti.

Nessuno Stato membro ha esplicitamente esteso il campo di applicazione ad altri tipi di rapporti di fornitura, come quelli riguardanti principalmente la fornitura di fattori di produzione fisici che non sono prodotti agroalimentari ai sensi della direttiva (ad esempio i fertilizzanti)¹³ o servizi diversi da quelli previsti dalla direttiva (ad esempio i servizi digitali).

3.1.2. Campo di applicazione e dimensioni dell'impresa

A eccezione di Francia e Slovacchia, tutti gli Stati membri fanno riferimento, in una certa misura, alle dimensioni delle imprese quale criterio per limitare il campo di applicazione della normativa adottata o di parti di essa. Tra tali Stati, tuttavia, cinque (BG, IE, LU, MT e NL) hanno adottato l'approccio stabilito dalla direttiva, concentrandosi sui rapporti tra fornitori con un fatturato annuale inferiore a una determinata soglia e acquirenti con un fatturato annuale superiore alla medesima soglia. Gli altri nove Stati membri hanno ampliato l'ambito di applicazione in varia misura.

La Grecia ha abbassato la prima soglia da 2 milioni di EUR a 500 000 EUR. Croazia, Lettonia e Svezia hanno preso in considerazione solo le dimensioni dell'acquirente, applicando la normativa a tutti gli acquirenti con un fatturato superiore a 2 milioni di EUR¹⁴. La Finlandia ha adottato lo stesso approccio; tuttavia, la sua normativa non si applica se il fatturato del fornitore supera quello dell'acquirente e, in ogni caso, se supera i 350 milioni di EUR. In Germania si applicano le soglie stabilite dalla direttiva, ma un'applicazione più ampia è stata introdotta temporaneamente per le vendite di alcuni prodotti alimentari e agricoli¹⁵, mentre in Lituania l'estensione riguarda solo le

¹² Tra questi, la Lituania ha escluso le cooperative o le piccole comunità e i loro soci dalla definizione di acquirente, mentre la Slovacchia ha incluso nelle definizioni di acquirente e fornitore le persone giuridiche che non sono imprenditori.

¹³ Un'eccezione riguarda una misura francese sulle disposizioni relative ai ritardi di pagamento, che applica condizioni diverse da quelle previste per i prodotti agricoli e alimentari anche alla vendita di attrezzature e macchinari utilizzati in agricoltura.

¹⁴ Nel caso della Lettonia, tale limitazione non si applica ai dettaglianti del settore non alimentare.

¹⁵ Fino al 1° maggio 2025, le disposizioni di recepimento tedesche si applicano anche alla vendita di prodotti a base di latte e di carne e alla vendita di frutta, verdura e prodotti orticoli, comprese le patate, da parte di fornitori con un

disposizioni sui ritardi di pagamento e si applica a tutti gli acquirenti e ai fornitori con un fatturato non superiore a 350 000 EUR. Per contro, in [Danimarca](#) e [Ungheria](#) le dimensioni dell'impresa incidono solo su determinati divieti in materia di pratiche commerciali sleali, mentre tutte le altre norme si applicano indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa.

3.1.3. Ambito di applicazione territoriale

La maggior parte degli Stati membri ha seguito l'approccio definito dall'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva, stabilendo che le norme si applicano alle vendite in cui il fornitore o l'acquirente (o entrambi) sono stabiliti nell'Unione¹⁶. Quattro Stati membri richiedono che le norme si applichino alle operazioni di vendita in cui il fornitore o l'acquirente (o entrambi) sono stabiliti nel rispettivo territorio (LU, LV, MT e SE) anziché nell'Unione in generale.

Tutti gli Stati membri, tranne Germania e Ungheria, hanno adottato una definizione di fornitore e acquirente che è indipendente dal loro luogo di stabilimento, come previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva. L'articolo 2, paragrafo 2, prevede inoltre che le misure di recepimento degli Stati membri si applichino agli acquirenti che sono autorità pubbliche solo se queste sono stabilite nell'UE. La normativa di recepimento di Francia, Ungheria e Paesi Bassi non contiene alcun riferimento al luogo di stabilimento degli operatori.

3.2. Divieto di pratiche commerciali sleali (articolo 3)

La direttiva impone agli Stati membri di vietare una serie specifica di pratiche sleali, suddividendole in due gruppi: i) divieti veri e propri o divieti incondizionati ("lista nera") e ii) divieti condizionati ("lista grigia"), laddove le pratiche commerciali di quest'ultimo elenco sono vietate a meno che non siano state precedentemente concordate in termini chiari e univoci nell'accordo di fornitura o in un altro accordo successivo tra il fornitore e l'acquirente (articolo 3, paragrafo 2). Ogni pratica sleale è specificamente definita dalla direttiva. Eccezioni o deroghe possono essere previste in casi specifici. Nel rispetto dei requisiti prescritti, gli Stati membri possono:

- prevedere clausole generali per estendere l'ambito di applicazione dei divieti a pratiche che non sono specificamente elencate;
- aggiungere altre pratiche agli elenchi;
- estendere l'ambito di applicazione dei divieti elencati o rendere questi più severi;
- spostare le pratiche dalla "lista grigia" alla "lista nera".

Purché siano in linea con le norme del mercato interno, sono possibili eccezioni o deroghe nell'ambito dell'approccio di "armonizzazione minima" seguito dalla direttiva, che introduce un livello comune minimo di tutela per tutti gli Stati membri. Dei 16 Stati membri analizzati nella

fatturato annuale fino a 4 miliardi di EUR nel rispettivo segmento di vendita in Germania, a condizione che il fatturato annuale totale del fornitore non superi il 20 % del fatturato annuale totale dell'acquirente.

¹⁶ Disposizione adottata espressamente in BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT e SK.

presente relazione, cinque hanno recepito la direttiva senza introdurre alcuna delle suddette estensioni: sia le "liste nere" sia le "liste grigie" sono identiche a quelle previste dalla direttiva, senza alcuna aggiunta o variazione rilevante¹⁷. In altri due Stati membri (LT e SE) gli elenchi coincidono in linea generale, ma alcuni divieti sono più rigorosi rispetto alla direttiva.

Tra gli altri nove Stati membri, la Croazia e la Lettonia hanno inserito una clausola generale che vieta le pratiche sleali alla luce di principi generali. La Germania ha stabilito un divieto generale relativo al ricorso alle pratiche commerciali sleali per sfruttare rapporti economici asimmetrici, ma ha anche applicato tale divieto alle pratiche elencate nella direttiva. Alcuni paesi dispongono di clausole generali in materia di pratiche commerciali sleali o di diritto della concorrenza. È il caso, ad esempio, della Francia, il cui codice del commercio conteneva già clausole generali applicabili nel settore pertinente.

Tutti gli Stati membri hanno fatto ricorso a elenchi di pratiche vietate e la maggior parte ha seguito la distinzione tra pratiche appartenenti alla "lista nera" e alla "lista grigia". Solo l'Ungheria prevede un'unica lista ("nera") e vieta esplicitamente ai fornitori di acconsentire preventivamente in modo valido alle pratiche commerciali che rientrano nell'ambito di applicazione. In caso di utilizzo di "liste grigie", gli Stati membri impongono obblighi di trasparenza per quanto riguarda il tipo di informazioni da trasmettere al fornitore al fine di giustificare il ricorso a una "pratica grigia".

Pur operando una distinzione tra lista "nera" e "grigia", alcuni Stati membri hanno spostato una o più pratiche dalla lista "grigia" a quella "nera"¹⁸. Relativamente più frequente è l'aggiunta di pratiche alle liste "nera"¹⁹ e "grigia"²⁰.

A differenza del principio generale della direttiva, che si applica solo alle pratiche attuate dagli acquirenti nei confronti dei fornitori, in Slovacchia alcune pratiche sono vietate per entrambe le parti contrattuali (ad esempio la ritorsione commerciale).

L'Ungheria riprende uno strumento legislativo adottato in precedenza senza apportare modifiche specifiche in fase di recepimento della direttiva. La maggior parte delle pratiche previste dalla direttiva sono incluse, anche se definite in parte in modo diverso; alcune di esse sono interessate da divieti più ampi o più severi, ma altre non sembrano essere chiaramente recepite nell'attuale strumento legislativo. Ciò vale in parte anche per la Francia, dove solo alcune pratiche sono state specificamente disciplinate dalla normativa di recepimento, mentre altre possono essere ricomprese in clausole generali di applicazione più ampia; alcune pratiche sembrano non essere disciplinate in modo specifico dalla legislazione notificata.

Due pratiche incluse nella "lista nera" meritano particolare attenzione in quanto gli Stati membri possono prevedere variazioni a tali pratiche entro certi limiti: ritardi di pagamento e annullamenti di ordini.

¹⁷ DK, IE, LU, MT e NL.

¹⁸ DE, FR, HR, LV, SK: restituzione di prodotti rimasti invenduti (DE, FR, LV e SK), costi per l'organizzazione degli spazi (FR, HR e LV) e costi dell'immagazzinamento, dell'esposizione e dell'inserimento in listino (FR e LV).

¹⁹ BG, EL, FR, HR (fino a 18 nuove pratiche), HU, LV e SK.

²⁰ BG, HR, LV e SK.

- **Ritardi di pagamento:** 11 su 16 Stati membri hanno operato una distinzione tra vendite di prodotti deperibili e non deperibili, stabilendo un termine di 30 giorni per le prime e di 60 giorni per le seconde, come previsto dalla direttiva²¹. Per contro, la Bulgaria e la Svezia hanno introdotto un termine unico di 30 giorni sia per le vendite di prodotti deperibili che per quelle di prodotti non deperibili. La Finlandia ha seguito lo stesso approccio, ma ha reso possibile, per i prodotti non deperibili, convenire nel contratto un termine più lungo pari a 60 giorni (in assenza del quale si applica il termine regolare di 30 giorni). Né l'Ungheria né la Slovacchia distinguono tra prodotti deperibili e non deperibili; in questi casi la norma è generalmente più rigorosa: un termine di 15 giorni si applica dalla data di regolare emissione della fattura. Tutti gli Stati membri, tranne Ungheria e Slovacchia, hanno integrato la definizione di prodotti deperibili contenuta nella direttiva nella loro normativa di recepimento. La Francia ha adottato definizioni diverse per i prodotti "deperibili" e "molto deperibili". La Croazia ha aggiunto alla sua normativa di recepimento un elenco di prodotti deperibili, mentre la Lituania ha conferito a un'istituzione, autorizzata dal governo, la facoltà di approvare un elenco di prodotti deperibili. Tutti gli Stati membri, tranne l'Ungheria, hanno integrato nelle loro normative le deroghe di cui all'articolo 3, paragrafo 1, ultimo trattino (o almeno alcune di esse²²), senza introdurre deroghe ulteriori.
- **Annullamenti di ordini con un breve preavviso:** tutti gli Stati membri, tranne l'Ungheria e la Slovacchia, includono il periodo di 30 giorni quale norma minima per l'annullamento di ordini. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), quattro di essi (DK, FR, IE e SE) conferiscono al ministero competente (o al governo nel caso della Svezia) la facoltà di fissare periodi di durata inferiore a 30 giorni per settori specifici in casi debitamente giustificati. La Francia ha introdotto due periodi più brevi per quanto riguarda i rivenditori all'ingrosso (24 ore) e la vendita di prodotti ortofrutticoli freschi (tre giorni, a meno che tali prodotti non siano venduti con un marchio privato, nel qual caso si applicano sei giorni). La normativa ungherese ha una struttura diversa, che fa riferimento letteralmente alle modifiche anziché all'annullamento di ordini; non viene fatta menzione di un periodo specifico per il preavviso. In Slovacchia, a tutti gli acquirenti è fatto divieto di non adempiere agli obblighi contrattuali senza una giustificazione giuridica.

3.3. Meccanismi di esecuzione (articoli da 4 a 8)

3.3.1. Designazione delle autorità di contrasto (articolo 4)

Tutti i 16 Stati membri hanno informato la Commissione di aver designato una o più autorità incaricate di applicare i divieti di cui all'articolo 3 a livello nazionale ("autorità di contrasto"). I recapiti e i siti web di tali autorità sono disponibili su un apposito sito web della Commissione²³.

²¹ DE, DK, EL, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT e NL.

²² DE, LT e SK.

²³ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_it.

Mentre la maggior parte degli Stati membri ha optato per un'unica autorità, quattro Stati membri (DE²⁴, EL, FI e LT²⁵) ne hanno designate due.

In termini generali, la scelta è tra autorità amministrative e giudiziarie e, nell'ambito delle autorità amministrative, tra autorità indipendenti e autorità che fanno parte dell'esecutivo (vale a dire i ministeri). Nell'ambito delle autorità amministrative indipendenti esiste la possibilità di scegliere tra autorità competenti per il mercato, autorità garanti della concorrenza o autorità specifiche per settore.

Tutti gli Stati membri hanno optato per autorità amministrative. La maggior parte degli Stati ha scelto di attribuire i principali poteri esecutivi a un'autorità amministrativa indipendente: sei a un'autorità garante della concorrenza²⁶; quattro a un'autorità competente per il mercato alimentare²⁷; due al ministero dell'Agricoltura²⁸; due a un'autorità responsabile per la lotta alle pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare²⁹; uno a un ente governativo presso il ministero dell'Economia e delle finanze³⁰; e uno a un'autorità responsabile dei consumatori e dei mercati³¹.

Negli Stati membri in cui è designata una seconda autorità, questa è l'autorità garante della concorrenza (DE, EL e LT) o l'autorità competente per il settore alimentare (FI). Alcuni Stati membri prevedono obblighi di cooperazione tra le autorità e gli organismi nazionali che possono contribuire all'applicazione della legislazione pertinente³². Ulteriori obblighi di cooperazione con le autorità di contrasto straniere e la Commissione europea sono specificamente definiti in alcune misure nazionali di recepimento ai sensi dell'articolo 8³³.

3.3.2. Denunce e riservatezza (articolo 5)

In base a tutti gli strumenti di recepimento notificati alla Commissione, hanno diritto a presentare una denuncia all'autorità di contrasto designata non solo i singoli fornitori, ma anche le organizzazioni di produttori o altre organizzazioni di fornitori e le associazioni di tali organizzazioni.

La grande maggioranza degli strumenti di recepimento degli Stati membri prevede mezzi per garantire la riservatezza dell'identità del denunciante, la cui divulgazione potrebbe essere lesiva degli interessi del denunciante stesso o di quelli dei relativi membri o fornitori. Tali garanzie

²⁴ È stata designata un'unica autorità di contrasto, ma alcune delle sue decisioni saranno condivise con l'autorità garante della concorrenza.

²⁵ La seconda autorità di contrasto è competente solo per le pratiche messe in atto dai dettaglianti che detengono un potere di mercato significativo.

²⁶ BG, DK, HR, LU, LV e SE.

²⁷ DE (Ufficio federale per l'agricoltura e l'alimentazione, designato dal ministero federale), FI (Difensore civico per il mercato alimentare), HU (Ufficio per la sicurezza della filiera alimentare, designato dal governo) e LT (Agenzia per lo sviluppo delle imprese e dei mercati rurali).

²⁸ IE e SK.

²⁹ EL e MT.

³⁰ FR (direzione generale per la concorrenza, il consumo e la repressione delle frodi o DGCCRF).

³¹ NL.

³² BG, DE, EL, FI, LT e MT.

³³ BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE e SK.

dovrebbero di norma essere adottate su richiesta del fornitore³⁴; tuttavia, alcune misure nazionali di recepimento prevedono anche l'iniziativa di un'autorità al riguardo³⁵. Nella maggior parte dei casi, il denunciante è invitato a indicare le informazioni per le quali chiede riservatezza³⁶. In alcuni Stati membri, gli strumenti di recepimento prevedono la possibilità di interrompere il procedimento qualora ciò comporti la divulgazione di informazioni riservate³⁷. In Lituania l'autorità di contrasto può respingere una richiesta di tutela della riservatezza se le informazioni specifiche interessate hanno un valore probatorio ai fini dell'accertamento della violazione³⁸.

3.3.3. Poteri delle autorità designate (articolo 6)

La maggior parte degli Stati membri conferisce alle autorità designate i poteri sanciti dall'articolo 6, vale a dire:

- poteri di indagine e di monitoraggio³⁹;
- il potere di adottare decisioni qualora sia accertata una violazione dei divieti di cui all'articolo 3⁴⁰;
- il potere di imporre all'acquirente di porre fine alla pratica commerciale vietata⁴¹;
- il potere di imporre o avviare procedimenti finalizzati all'imposizione di sanzioni pecuniarie e altre sanzioni di pari efficacia⁴² e provvedimenti provvisori, nei confronti dell'autore della violazione, in conformità delle norme e procedure nazionali⁴³ e
- il potere di pubblicare le decisioni adottate⁴⁴.

In sei Stati membri, l'autorità di contrasto ha anche il potere di approvare gli impegni assunti dall'autore della violazione⁴⁵ o di emettere segnalazioni⁴⁶ o raccomandazioni in caso di violazione⁴⁷.

³⁴ BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL e SK. Tra questi, la legge della Bulgaria stabilisce che l'identità del denunciante deve sempre rimanere riservata.

³⁵ Ad esempio in HU.

³⁶ BG, DK, EL, IE, LU e NL.

³⁷ DE, DK, FI e MT.

³⁸ Tuttavia, la normativa lituana prevede esplicitamente le denunce anonime.

³⁹ BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE e SK.

⁴⁰ BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL e SE.

⁴¹ BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE e SK.

⁴² BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE e SK.

⁴³ Specificamente previsto nelle misure nazionali di recepimento di: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV e NL.

⁴⁴ BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE e SK.

⁴⁵ HR e HU.

⁴⁶ FI e LV.

⁴⁷ EL.

3.3.4. Misure di esecuzione e sanzioni (articolo 6)

Le misure di esecuzione comprendono un'ampia gamma di strumenti, tra cui sanzioni, mezzi di ricorso e impegni.

Le misure più comuni a disposizione delle autorità di contrasto nazionali sono le sanzioni pecuniarie, previste in tutti i 16 Stati membri. Sebbene la direttiva non stabilisca soglie minime e massime per le sanzioni pecuniarie, alcuni Stati membri le prevedono. Laddove siano stabiliti, gli importi minimi e massimi differiscono da uno Stato membro all'altro⁴⁸; in alcuni casi l'importo massimo è determinato sulla base del fatturato dell'autore della violazione⁴⁹, mentre in altri casi è calcolato come percentuale di uno dei seguenti elementi: i) il prezzo di acquisto⁵⁰; ii) gli oneri imposti al fornitore⁵¹; o iii) il profitto realizzato dall'autore della violazione nell'operazione interessata dalla pratica sleale⁵². 10 Stati membri non prevedono soglie minime⁵³ e 3 non prevedono un massimale⁵⁴. Sei Stati membri specificano i criteri e i fattori utilizzati per determinare l'importo della sanzione in circostanze specifiche, tra cui la natura della violazione, la sua durata e la misura del danno che ha provocato⁵⁵.

Solo il Lussemburgo e la Lituania hanno esplicitamente recepito il principio secondo cui le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

Nel disciplinare il potere dell'autorità amministrativa di individuare le misure applicabili, la normativa greca fa riferimento alla proporzionalità e alla dissuasività, ma non all'efficacia, mentre la normativa finlandese fa riferimento alla necessità che la determinazione delle sanzioni pecuniarie sia ragionevole, ma non agli altri principi. La Finlandia applica inoltre la proporzionalità alle misure ingiuntive, ma solo in caso di violazione del segreto commerciale⁵⁶.

Oltre alle sanzioni pecuniarie, sono previsti mezzi di ricorso.

Per quanto riguarda il ricorso alle misure ingiuntive per porre fine a una pratica sleale, gli Stati membri hanno spesso utilizzato un qualche genere di sanzione per scoraggiare la non conformità⁵⁷.

Le leggi nazionali di recepimento della direttiva hanno introdotto altre misure analoghe ai provvedimenti ingiuntivi:

- gli "avvisi di conformità" del diritto irlandese;

⁴⁸ Gli importi minimi variano da 70 EUR (LV) all'equivalente di circa 2 550 EUR (BG); gli importi massimi variano da 2 329,37 EUR (MT) a 2 milioni di EUR (FR).

⁴⁹ Anche in questi casi le percentuali differiscono e vanno dallo 0,2 % (LV) al 10 % (HU e NL).

⁵⁰ SK.

⁵¹ SK.

⁵² MT.

⁵³ DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL e SE.

⁵⁴ DK, FI e HR.

⁵⁵ I criteri variano: EL, FI, HR, LV, SE e SK.

⁵⁶ Le informazioni relative al diritto francese non sono attualmente disponibili.

⁵⁷ BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE e SK.

- le "misure cautelari" del diritto lussemburghese;
- le misure ungheresi, che consentono all'autorità amministrativa di vietare ai commercianti di applicare le disposizioni del contratto tipo di prestazione di servizi se i) non è formulato in modo chiaro, ii) il servizio o il corrispettivo non sono specificati, o iii) la tariffa applicata non è proporzionata ai costi.

Sebbene i mezzi di ricorso civili siano raramente menzionati dagli atti di recepimento, vi sono alcune eccezioni in tal senso. Alcuni Stati membri prevedono la possibilità di rendere nulle le clausole contrattuali⁵⁸; altri prevedono misure di restituzione⁵⁹ o di compensazione⁶⁰.

Gli impegni sono chiaramente disciplinati in Croazia e Ungheria. La loro approvazione da parte dell'autorità di contrasto esclude di norma un accertamento di una violazione e una sanzione, se non in caso di mancato rispetto dell'impegno.

3.3.5. Attuazione mediante azioni amministrative e giudiziarie e risoluzione alternativa delle controversie

La maggior parte delle misure e dei meccanismi di esecuzione di cui sopra può essere considerata una forma di attuazione mediante azioni amministrative.

Gli atti di recepimento di alcuni Stati membri fanno esplicito riferimento a forme di attuazione sia amministrative che giudiziarie. Più nello specifico, otto Stati membri prevedono che contro le decisioni delle autorità amministrative possa essere presentato ricorso in tribunale⁶¹. Inoltre la normativa finlandese stabilisce che alcuni poteri (ad esempio quello di comminare sanzioni) sono attribuiti solo al giudice, mentre altre misure (come le ingiunzioni) possono essere adottate sia dall'autorità amministrativa che da quella giudiziaria. La normativa bulgara chiarisce che l'istituzione responsabile dei procedimenti specifici ai sensi della normativa di recepimento non deve impedire a una parte di un accordo di fornitura di presentare ricorso mediante un'altra procedura stabilita, riconoscendo implicitamente il ruolo svolto da altre autorità di contrasto, compresi i tribunali. La normativa lettone prevede che, parallelamente al Consiglio della concorrenza, nell'ambito delle procedure previste dalla legge in materia di procedura civile un tribunale può anche stabilire se si sia verificata o meno una violazione della legge di recepimento.

È evidente che questi Stati membri utilizzano un sistema di mezzi di ricorso paralleli senza tuttavia prevedere norme specifiche di coordinamento tra autorità amministrative e giudiziarie.

Per quanto riguarda l'articolo 7 della direttiva, sette Stati membri prevedono la possibilità di ricorrere a meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie⁶². Tra questi, la legislazione olandese conferisce al ministro interessato il potere di designare un comitato per la risoluzione delle controversie e di "affiliare" un acquirente al comitato designato. La decisione del comitato è

⁵⁸ DE, FR e HU.

⁵⁹ FI (solo in caso di violazione del segreto commerciale) e IE (rimborso degli oneri non dovuti).

⁶⁰ FI (solo in caso di violazione del segreto commerciale), FR, LV e MT (dove i danni sono liquidati dal tribunale d'appello amministrativo).

⁶¹ BG, DE, DK, EL, FI, MT, NL e SE.

⁶² BG, DE, EL, FI, LT, MT e NL.

vincolante per le parti a meno che una di queste non presenti la controversia dinanzi al tribunale civile entro tre mesi dalla sua adozione. Ai sensi della normativa maltese, l'autorità di contrasto può invitare le parti a una procedura di mediazione per la quantificazione del danno. Non sono esplicitamente previsti meccanismi di coordinamento con l'attuazione mediante azioni amministrative e giudiziarie.

Nessuna delle normative di recepimento affronta la questione del potere extraterritoriale delle autorità amministrative. Alcuni Stati membri specificano che l'autorità di contrasto è competente solo per le pratiche che si verificano in rapporti in cui il fornitore o l'acquirente, o entrambi, si trovano o sono stabiliti nello Stato membro dell'autorità⁶³.

Nel caso specifico delle infrazioni transfrontaliere, attualmente solo la normativa di recepimento tedesca sembra disciplinare forme di cooperazione con le autorità amministrative di altri Stati membri.

4. CONCLUSIONI

La maggior parte dei 16 Stati membri analizzati nel contesto della presente relazione si è adoperata per recepire tempestivamente la direttiva. La grande maggioranza di questi Stati membri ha superato il livello minimo di tutela stabilito dalla direttiva. Norme più rigorose sono in linea di principio compatibili con la direttiva, a condizione che rispettino le norme in materia di mercato interno dell'UE. Gli Stati membri seguono in generale l'approccio settoriale della normativa oggetto della relazione e applicano le disposizioni nella filiera agroalimentare. Oltre la metà degli Stati membri analizzati nella presente relazione si discosta dalle categorie di fatturato definite nella direttiva o persino applica le norme indipendentemente dal fatturato degli operatori interessati. La maggior parte degli Stati membri ha ampliato l'elenco delle pratiche commerciali sleali di cui alla direttiva aggiungendo divieti o rendendo più rigorosi quelli previsti dalla direttiva. Per contro, i (pochi) Stati membri che non disponevano di una normativa prima del recepimento della direttiva si sono generalmente allineati all'ambito di applicazione di quest'ultima. Sebbene nella maggior parte dei casi le scelte di recepimento degli Stati membri appaiano identiche o equivalenti alle norme stabilite dalla direttiva, vi sono alcune divergenze, che saranno analizzate più approfonditamente.

Per quanto riguarda le autorità di contrasto incaricate dell'applicazione delle norme in materia di pratiche commerciali sleali, gli Stati membri si sono concentrati sul ruolo delle autorità amministrative, mentre il ricorso ad autorità giudiziarie è previsto solo in misura limitata. In generale, le norme prevedono un coordinamento modesto tra le autorità di contrasto amministrative e giudiziarie oppure non lo prevedono affatto. Se gli Stati membri prevedono la possibilità per le organizzazioni di produttori di presentare denunce collettive, altri meccanismi di ricorso collettivo restano in gran parte inesplorati. I meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie sono citati occasionalmente.

Per quanto riguarda le misure di esecuzione, l'accento è posto principalmente sulle sanzioni pecuniarie e sui provvedimenti ingiuntivi, ma alcuni Stati membri hanno introdotto la possibilità per le parti di offrire impegni. Alcuni Stati membri prevedono di utilizzare anche mezzi di ricorso

⁶³ DE.

civili. Sono previste specificazioni molto limitate per quanto riguarda l'efficacia, la proporzionalità e la dissuasività delle sanzioni pecuniarie e di altro tipo.

Un quadro più completo emergerà una volta che tutti gli Stati membri avranno completato il processo di recepimento.⁶⁴ La prima valutazione della direttiva a livello dell'UE e una relazione sulle principali conclusioni di tale valutazione saranno presentate entro il 1° novembre 2025.

⁶⁴ Ulteriori informazioni saranno disponibili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_it.