COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 1.12.2025
COM(2025) 728 final

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

Valutazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali

{SWD(2025) 405 final}

1. INTRODUZIONE

A norma dell'articolo 12 della direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare ("la direttiva")[1], la Commissione europea ("COM") deve procedere a una prima valutazione della direttiva e presentare una relazione in cui espone le principali conclusioni di tale valutazione. Il presente documento è concepito per costituire tale relazione.

La presente relazione si basa pertanto sulla valutazione della direttiva[2] per delineare gli elementi principali e gli insegnamenti tratti dai primi anni di attuazione della direttiva. Poiché la valutazione si è svolta in una fase iniziale a causa di ritardi nel recepimento in alcuni Stati membri ("SM"), le sue conclusioni rispecchiano solo un breve periodo di applicazione pratica delle norme della direttiva e si dovrebbero leggere in quest'ottica.

Più in generale la presente relazione si inserisce in uno sforzo più ampio volto a rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera agricola e alimentare ("filiera"), come indicano la raccomandazione del dialogo strategico per un quadro più efficace, equilibrato e proporzionato al fine di affrontare le pratiche commerciali sleali[3], nonché gli orientamenti politici per la prossima Commissione 2024-2029[4]. In linea con la visione per l'agricoltura e l'alimentazione[5], la Commissione proporrà, sulla base della valutazione delle norme vigenti e di un riesame delle normative nazionali, ulteriori iniziative, tra cui la revisione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, per affermare il principio secondo cui gli agricoltori non dovrebbero essere costretti a vendere sistematicamente i prodotti al di sotto dei costi di produzione, preservando nel contempo l'orientamento al mercato della politica agricola comune.

Insieme ad altre fonti di informazione e a seguito di consultazioni approfondite, la relazione servirà da base per la riflessione su una futura revisione della direttiva, senza pregiudicarne l'ambito di applicazione o il contenuto.

2. QUADRO GENERALE, FONTI E CONTESTO POLITICO

La concentrazione sempre più intensa del potere economico nei segmenti a valle della catena ha accresciuto la portata dei potenziali abusi di potere contrattuale. Tali abusi colpiscono spesso gli agricoltori e i piccoli fornitori, che si trovano in una posizione di maggiore debolezza di fronte ad acquirenti più grandi e potenti[6]. Per rispondere a tali preoccupazioni l'adozione della direttiva intende contrastare le pratiche commerciali sleali nella filiera, anche per quanto riguarda i settori della pesca e dell'acquacoltura; mira altresì a contribuire alla prevenzione e all'attenuazione di tali pratiche in tutta l'UE. Si definiscono pratiche commerciali sleali quelle pratiche che si discostano nettamente dalle buone pratiche commerciali, sono contrarie ai principi di buona fede e correttezza e sono imposte unilateralmente da un partner commerciale alla sua controparte. Tali pratiche possono provocare un trasferimento ingiustificato e sproporzionato del rischio economico o produrre un significativo squilibrio di diritti e doveri,

[1] GU L 111 del 25.4.2019, pag. 59, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj.
[2] Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione di valutazione ("SWD").
[3] Dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura nell'UE - COM.
[4] Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029 - COM.
[5] Visione per l'agricoltura e l'alimentazione – COM.
[6] SWD(2018) 92 final, pag. 20.

aumentando la vulnerabilità finanziaria e l'incertezza operativa degli agricoltori e dei piccoli fornitori.

La direttiva prevede un livello di armonizzazione minima e stabilisce un elenco di pratiche commerciali sleali che gli acquirenti hanno il divieto di imporre ai fornitori; introduce norme minime concernenti l'applicazione di tali divieti e la cooperazione tra le autorità di contrasto. Gli Stati membri possono adottare o mantenere norme che vanno al di là delle pratiche commerciali sleali elencate nella direttiva, a condizione che esse siano compatibili con le norme del mercato interno.

Il termine per il recepimento della direttiva era il 1º maggio 2021[7], ma non tutti gli Stati membri l'avevano pienamente recepita fino al dicembre 2022[8]. I controlli sul recepimento e la conformità effettuati dalla Commissione hanno rivelato differenze nelle scelte di recepimento degli Stati membri: alcuni di essi disponevano di norme preesistenti o andavano al di là dell'armonizzazione minima prevista dalla direttiva, mentre altri non avevano norme preesistenti o si mantenevano vicini al livello di armonizzazione minima. I controlli sulla conformità hanno inoltre rivelato differenze nel livello di tutela delle leggi nazionali di recepimento, in relazione alla possibilità per gli acquirenti di annullare ordini di prodotti deperibili a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), alle richieste di pagamenti di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), e al recepimento dell'articolo 3, paragrafo 4, in base al quale gli Stati membri devono provvedere affinché la lista nera e la lista grigia delle pratiche commerciali sleali elencate nella direttiva costituiscano disposizioni imperative prioritarie rispetto a qualsiasi altra norma applicabile a un contratto di fornitura.

La valutazione si è concentrata sull'attuazione della direttiva dal punto di vista dell'UE, tracciando nel contempo una panoramica della situazione negli Stati membri dopo il recepimento. Ha verificato l'efficacia, l'efficienza, la coerenza, il valore aggiunto dell'UE e la pertinenza della direttiva in relazione ai suoi obiettivi fondamentali: contrastare le pratiche commerciali sleali, consentire un'applicazione efficace, affrontare il fattore paura riscontrato presso i fornitori e garantire condizioni di parità in tutta l'UE.

La valutazione è stata effettuata con il sostegno di uno studio esterno ("studio di sostegno")[9], e si è basata su varie fonti, tra cui le precedenti relazioni della Commissione, come la relazione dell'ottobre 2021 sullo stato del recepimento e dell'attuazione della direttiva[10] e la relativa relazione intermedia dell'aprile 2024[11]. Ulteriori contributi comprendevano indagini mirate, interviste e casi di studio, scambi regolari con le autorità di contrasto, l'indagine pubblica annuale del JRC su agricoltori e fornitori[12] e le relazioni annuali degli Stati membri[13].

[7] Articolo 13, paragrafo 1, della direttiva.
[8] SWD, sezione 3.
[9] Evaluation support study of the EU Directive 2019/633 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain (DOI: 10.2762/2191333).
[10] COM/2021/652 final.
[11] COM/2024/176 final e SWD/2024/106 final/2.
[12] Unfair Trade Practices - JRC.
[13] L'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva impone agli Stati membri di trasmettere alla Commissione una relazione sulle loro attività di contrasto entro il 15 marzo di ogni anno.

Si è tenuto conto anche della relazione di valutazione del Comitato economico e sociale europeo ("CESE")[14] e delle relazioni annuali di attività[15] delle autorità di contrasto.

La valutazione ha coinciso con una serie più ampia di misure adottate dalla Commissione per rispondere alle preoccupazioni manifestate dagli agricoltori[16], tra cui la revisione mirata del regolamento sull'organizzazione comune dei mercati[17], il varo dell'Osservatorio della filiera agroalimentare dell'UE ("AFCO")[18], e uno studio sui meccanismi per garantire una remunerazione equa agli agricoltori[19].

[14] Valutazione della direttiva (UE) 2019/633 - CESE.
[15] L'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva impone alle autorità di contrasto di pubblicare una relazione annuale sulle loro attività. Link alle relazioni: Pratiche commerciali sleali - COM.
[16] Azioni dell'UE per rispondere alle preoccupazioni degli agricoltori - COM.
[17] COM/2024/577 final.
[18] AFCO – COM.
[19] Study on regulatory and voluntary schemes for fair agricultural remuneration (DOI: 10.2762/0016025).

3. SINTESI DELLE PRINCIPALI CONCLUSIONI

La presente sezione riassume le principali conclusioni della valutazione. Benché si sia fatto ricorso ai migliori elementi di prova disponibili, è importante tenere conto dei limiti descritti in precedenza, in particolare del breve lasso di tempo intercorso tra la piena attuazione della direttiva e la sua valutazione. Questa circostanza, cui si sono aggiunti la limitata disponibilità di dati dovuta alla natura riservata delle relazioni commerciali, nonché shock esterni quali la COVID-19 e la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, che hanno fatto lievitare l'inflazione e i costi dei fattori di produzione, ha reso difficile isolare gli effetti dell'attuazione della direttiva da sviluppi più ampi.

3.1.EFFICACIA

La valutazione ha esaminato il contributo della direttiva al contrasto e alla prevenzione delle pratiche commerciali sleali, all'attenuazione del loro impatto negativo sugli agricoltori e al sostegno a un'applicazione efficace; ha inoltre esaminato gli effetti indesiderati della direttiva[20].

Sono stati percepiti miglioramenti per quanto riguarda il verificarsi di pratiche commerciali sleali, ma permangono opinioni differenti lungo tutta la filiera

Sulla base degli elementi di prova disponibili non è stato ancora possibile confermare una sensibile riduzione delle pratiche commerciali sleali a seguito dell'attuazione della direttiva. I dati dell'ultima indagine del JRC indicano però una diminuzione del numero di pratiche commerciali sleali segnalate. Da altri dati quantitativi e qualitativi emergono inoltre miglioramenti nella riduzione dei ritardi di pagamento, sia per le merci deperibili che per quelle non deperibili[21], e nelle altre pratiche commerciali sleali che colpiscono i fornitori con maggiore frequenza.

Lungo l'intera filiera il panorama delle opinioni è variegato: gli agricoltori e i fornitori segnalano tendenze positive, mentre altri segmenti esprimono pareri più contrastanti. In particolare gli acquirenti hanno espresso scetticismo in merito all'impatto della direttiva, rilevando altresì che gli sforzi di conformità da parte di grossisti e dettaglianti attraverso la revisione dei contratti e la formazione del personale hanno svolto un ruolo fondamentale nella riduzione delle pratiche commerciali sleali.

Tra i fornitori i livelli di consapevolezza variano

Dai dati dell'indagine del JRC è emerso un livello di consapevolezza oscillante tra il 62 % e il 76 % dei rispondenti, a seconda del tipo di fornitori; i diversi cicli di indagini non hanno però rivelato una tendenza precisa. Anche alcuni portatori di interessi di paesi terzi segnalano il modesto livello di consapevolezza e le difficoltà connesse alla presentazione delle denunce.

Sebbene alcune autorità di contrasto si siano impegnate in attività di sensibilizzazione e divulgazione sin dai primi anni di attuazione della direttiva, la consapevolezza è stata generalmente scarsa, in particolare tra gli agricoltori e i piccoli fornitori, principalmente a causa del breve lasso di tempo trascorso dalla piena attuazione della direttiva. I fornitori e le aziende di trasformazione di maggiori dimensioni tendono a segnalare livelli di consapevolezza

[20] SWD, sezione 4.1.
[21] Studio di sostegno, pag. 20.

moderati, menzionando altresì difficoltà nella comprensione dei diritti e degli obblighi previsti per loro dalla direttiva.

Bassi tassi di denunce

Oltre ai modesti livelli di consapevolezza riscontrati tra i fornitori, nei primi anni di attuazione il numero di denunce ricevuto in tutti gli Stati membri è stato limitato. Secondo l'indagine 2024 del JRC, solo il 52 % dei rispondenti sapeva in quale sede presentare una denuncia. Per affrontare questo problema, inizialmente le autorità di contrasto si sono impegnate in attività di orientamento o hanno incrementato il numero di indagini avviate d'ufficio (di propria iniziativa).

I dati dell'indagine annuale del JRC hanno evidenziato diversi motivi che hanno indotto i fornitori a non denunciare pratiche commerciali sleali alle autorità di contrasto quando le hanno subite. Il 29 % dei rispondenti ha individuato nel timore di ritorsioni un grave ostacolo; tra le altre barriere hanno citato la percezione che alcune pratiche commerciali sleali fossero consuetudinarie e non meritevoli di segnalazione (20 %), oppure la mancanza di fiducia nella capacità di agire delle autorità di contrasto (19 %).

Erano particolarmente diffuse le preoccupazioni relative alla riservatezza e al timore di ritorsioni, come si evince dai casi di studio di alcuni Stati membri (Belgio, Spagna, Paesi Bassi, Svezia). Questi casi di studio hanno posto in luce la possibilità che le norme procedurali nazionali impongano la divulgazione di determinate informazioni durante i procedimenti per salvaguardare il diritto di difesa dell'acquirente; tale disposizione suscita preoccupazione tra i fornitori a causa della potenziale esposizione, e ne accresce la riluttanza a presentare denunce.

Sebbene la direttiva consenta alle organizzazioni di produttori ("OP") o ad altre organizzazioni di fornitori aventi un interesse legittimo di presentare denunce per conto dei propri aderenti, dalla valutazione emerge che tale meccanismo è rimasto inutilizzato. Parallelamente le segnalazioni anonime si sono rivelate una fonte potenzialmente preziosa di informazioni di mercato per le autorità di contrasto, in quanto offrono d'ufficio un sostegno alle indagini e agli studi settoriali. D'altro canto si continuano a riscontrare problemi in settori a elevata concentrazione, in cui potrebbe essere ancora difficile garantire l'anonimato dell'informatore.

Aumentano le azioni esecutive ma permangono differenze significative tra gli Stati membri

Dalla valutazione è emerso che il numero e il tipo di azioni esecutive dipendono in larga misura da priorità strategiche nazionali, situazione che rispecchia la varietà di approcci all'attuazione[22]. La direttiva pone l'accento sulla dissuasione mediante sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, e in linea con tale impostazione si è registrato un graduale aumento del numero di indagini avviate dalle autorità di contrasto, sia d'ufficio che a seguito di una denuncia. Tra il 2021 e il 2024 sono state aperte in totale 4 610 indagini; di queste circa il 53 % è stato chiuso durante tale periodo (2 462 indagini chiuse). Quattro Stati membri (Spagna, Italia, Cipro e Ungheria) hanno svolto il 90 % di tali indagini; all'opposto altri 13 Stati membri hanno condotto meno di cinque indagini ciascuno.

[22] SWD, allegato VI.

Sebbene nell'UE il numero complessivo di indagini rimanga relativamente modesto rispetto al volume delle operazioni di vendita nel settore, la tendenza al rialzo indica un crescente impegno istituzionale in materia di pratiche commerciali sleali. In alcuni Stati membri tuttavia non sono state segnalate indagini, mentre altri ne hanno segnalato un numero relativamente modesto; ciò dimostra la necessità di sfruttare ulteriormente il potenziale delle indagini d'ufficio.

Sulla base delle comunicazioni degli Stati membri, la valutazione ha rilevato che circa un terzo delle indagini concluse tra il 2021 e il 2024 ha portato all'accertamento di una violazione e ha comportato sanzioni, per un totale di 754 violazioni. Tra il 2022 e il 2024 le violazioni hanno comportato sanzioni pecuniarie per un totale di 41,9 milioni di EUR. In generale le sanzioni sono state percepite come un modo efficace per promuovere la conformità grazie al loro effetto deterrente, nonostante il variare del numero e della severità delle sanzioni da uno Stato membro all'altro, che rispecchia l'ampia gamma di quadri giuridici in vigore. Le misure reputazionali, come gli approcci di stigmatizzazione, sono state generalmente considerate efficaci, in particolare per gli acquirenti che si rivolgono ai consumatori.

Numerosi Stati membri hanno inoltre sviluppato altri approcci preventivi per promuovere la conformità, agevolare il dialogo o risolvere le controversie in una fase precoce. Tali approcci sono stati generalmente considerati importanti ed efficaci per contrastare le pratiche commerciali sleali. Tra gli esempi figurano l'introduzione di responsabili interni per la conformità in materia di pratiche commerciali sleali da parte di "grandi acquirenti" in Irlanda o l'istituzione di un mediatore o di un difensore civico come punto di contatto iniziale in Austria e Finlandia.

Dalla valutazione è emerso inoltre che alcuni portatori di interessi ritengono moderatamente efficaci altre misure preventive adottate dalle autorità di contrasto, come le campagne di sensibilizzazione; a parere dei dettaglianti e di gran parte del settore agricolo invece l'uso obbligatorio di contratti scritti è generalmente utile per contrastare le pratiche commerciali sleali.

Un altro tipo di misura esaminata riguardava ulteriori meccanismi correttivi e/o compensativi disponibili in alcuni Stati membri, tra cui il potere di ottenere impegni specifici dall'acquirente, di emettere certificati di conformità o di imporre mezzi di ricorso civili, come l'annullamento delle condizioni contrattuali, il rimborso degli oneri o il risarcimento dei danni. Secondo alcune autorità di contrasto, concentrandosi sulla riparazione del danno ai fornitori è stato possibile fornire una risposta più immediata e mirata rispetto alle sanzioni. La disponibilità e l'uso di tali meccanismi, che non sono esplicitamente richiesti dalla direttiva, variavano tuttavia da uno Stato membro all'altro.

Cooperazione tra autorità di contrasto

La valutazione ha messo in luce sviluppi positivi in relazione al lavoro della rete delle autorità di contrasto delle pratiche commerciali sleali, che secondo tali autorità ha ampiamente contribuito a migliorare la cooperazione reciproca.

Dalla valutazione è emerso però che le attività di contrasto si sono concentrate principalmente sulle pratiche commerciali sleali verificatesi all'interno di un solo Stato membro, mentre le

indagini transfrontaliere sono state rare. A causa dei limiti dell'attuale quadro giuridico per quanto riguarda la condivisione di informazioni riservate nei casi transfrontalieri, nonché dell'eterogeneità delle capacità di contrasto, è stato arduo assicurare condizioni di reale parità. La recente proposta della Commissione in materia è considerata un passo positivo verso l'eliminazione delle carenze esistenti[23].

3.2.EFFICIENZA

La valutazione ha esaminato i costi e i benefici connessi all'attuazione della direttiva, tenendo conto dei costi amministrativi per gli Stati membri e le autorità di contrasto, così come dei costi operativi per i fornitori e/o gli acquirenti[24].

Si possono individuare benefici per gli agricoltori, ma la quantificazione continua a costituire un problema

Tra i fattori che incidono sulla natura e sulla gravità dell'impatto delle pratiche commerciali sleali sugli agricoltori e sui piccoli fornitori figurano il grado di aggregazione delle aziende agricole e il fatto che i fornitori siano colpiti direttamente o indirettamente da pratiche commerciali sleali a causa dell'effetto di trasmissione lungo la filiera. Secondo quanto è emerso dalla valutazione, ad esempio, gli agricoltori che non facevano parte di un'OP ed erano colpiti direttamente da pratiche commerciali sleali erano tendenzialmente più esposti a rischi economici.

Tra le pratiche commerciali sleali comunicate, i ritardi di pagamento rappresentavano il fenomeno più comune, con notevoli conseguenze negative a causa del loro effetto dirompente sui flussi di cassa; lo studio di sostegno pertanto ha stimato i potenziali benefici che il settore agricolo trarrebbe dalla soluzione del problema dei ritardi di pagamento agli agricoltori. Secondo lo studio di sostegno la direttiva consentirebbe di migliorare i periodi di pagamento, la gestione dei flussi di cassa e la prevedibilità per gli agricoltori e i piccoli fornitori. Ciò ridurrebbe a sua volta la dipendenza dai prestiti, promuoverebbe l'affidabilità creditizia e ridurrebbe il rischio di insolvenza, liberando potenzialmente risorse per gli investimenti. Il vantaggio medio stimato derivante dal flusso di cassa annuo supplementare per fornitore (comprese le aziende agricole) variava da circa 16 000 EUR in Polonia a quasi 175 000 EUR in Francia[25].

Dopo i ritardi di pagamento, le pratiche commerciali sleali con il maggiore impatto economico negativo sugli agricoltori sono state gli annullamenti di ordini all'ultimo minuto, in particolare per i prodotti deperibili, e il trasferimento del rischio commerciale attraverso modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali o contributi obbligatori destinati a coprire le perdite dell'acquirente. Tali pratiche potrebbero comportare una perdita di entrate e aumentare l'esposizione degli agricoltori e dei piccoli fornitori a costi imprevedibili.

Per gli agricoltori è stato spesso difficile quantificare gli effetti economici delle pratiche commerciali sleali; essi infatti tendevano a percepire l'impatto in termini relativi, ad esempio in relazione ai risultati del raccolto, alle fluttuazioni del mercato o ad altri fattori esterni. Poiché i dati disponibili erano limitati e risultava complesso isolare gli effetti della direttiva,

[23] COM/2024/576 final.
[24] SWD, sezione 3.
[25] Studio di sostegno, pag. 135.

è stato difficile elaborare un'analisi costi-benefici precisa sulla base di una solida valutazione controfattuale. Ove possibile la valutazione ha quantificato gli effetti della direttiva, ma altrimenti si è basata su una valutazione qualitativa e sul riesame delle percezioni dei portatori di interessi. A tale riguardo i risultati di un'indagine svolta presso le associazioni di imprese hanno segnalato che la maggior parte delle imprese consultate aveva beneficiato di alcuni vantaggi finanziari derivanti dalla direttiva: ad esempio condizioni contrattuali trasparenti e affidabili (24 % delle 228 segnalazioni), una riduzione del numero di modifiche unilaterali ai contratti (19 %) e maggior trasparenza dei prezzi (15 %)[26].

Oltre agli effetti finanziari della direttiva sono stati segnalati anche benefici qualitativi, tra cui il miglioramento del dialogo e della fiducia e la promozione di una cultura dell'equità all'interno della filiera.

Per gli agricoltori e i fornitori i costi della direttiva sono rimasti proporzionati ai benefici[27]

La valutazione ha esaminato i costi amministrativi sostenuti dalle autorità di contrasto e dagli Stati membri a seguito del recepimento della direttiva, e ha rilevato variazioni significative a seconda dell'approccio nazionale. Per gli Stati membri più attivi nello svolgimento delle indagini, le stime indicano costi annuali di applicazione prossimi a 800 000 EUR.

Anche i costi di adeguamento per gli operatori economici lungo tutta la filiera, compresi i fornitori e gli acquirenti, hanno registrato sensibili differenze. Secondo le stime i costi di adeguamento iniziali variavano da circa 12 milioni di EUR in Germania a 19 milioni di EUR in Danimarca; i dettaglianti hanno sostenuto i costi per operatore più elevati.

Dalla valutazione è emerso complessivamente che i costi di applicazione per le autorità di contrasto e i costi di adeguamento per gli operatori economici che agiscono esclusivamente o principalmente in qualità di fornitori erano proporzionati ai benefici ottenuti in termini di miglioramento delle pratiche commerciali. Per contro tra gli acquirenti vi era la percezione che i costi di adeguamento, derivanti principalmente dall'adeguamento contrattuale, fossero superiori ai benefici. Ciò non sorprende, giacché la direttiva mira a proteggere i fornitori più deboli dagli acquirenti più forti. Non è stato però riscontrato alcun elemento di prova, tale da indicare che i costi per gli acquirenti abbiano causato danni significativi o perturbazioni operative all'interno della filiera.

3.3. VALORE AGGIUNTO DELL'UE

La valutazione ha riscontrato che il valore aggiunto dell'UE generato dalla direttiva, in particolare il contributo di quest'ultima alla creazione di condizioni di parità, è derivato dal livello minimo di protezione dalle pratiche commerciali sleali garantito ai fornitori di tutta l'UE, in particolare negli Stati membri in cui in precedenza non esisteva alcuna protezione[28].

D'altra parte la valutazione ha rilevato altresì che, nonostante l'attuazione della direttiva, permangono differenze significative nella legislazione e nell'applicazione a livello nazionale. In particolare la maggior parte dei portatori di interessi ha individuato in tali differenze uno dei principali aspetti problematici che compromettono il valore aggiunto dell'UE generato dalla

[26] Studio di sostegno, pag. 63.
[27] SWD, sezione 3.
[28] SWD, sezione 4.2.

direttiva; secondo gli acquirenti le persistenti differenze nazionali si connettono a vari effetti negativi involontari, tra cui soprattutto l'accresciuta incertezza giuridica e l'applicazione incoerente nei casi transfrontalieri all'interno dell'UE. Il settore del commercio al dettaglio ha inoltre segnalato altri effetti involontari, dovuti alla decisione di alcuni Stati membri di estendere la protezione contro le pratiche commerciali sleali ai grandi fornitori. Secondo il settore del commercio al dettaglio ciò potrebbe spostare senza necessità l'equilibrio di potere a favore dei grandi fornitori, danneggiando sensibilmente gli acquirenti più piccoli.

Allo stesso tempo altri portatori di interessi hanno espresso un giudizio più positivo sulle differenze tra gli Stati membri; a loro parere, consentendo tali differenze, gli Stati membri potrebbero affrontare in maniera più efficace le specifiche circostanze nazionali e rispondere più rapidamente ai problemi emergenti.

Lo studio di sostegno ha rilevato che i requisiti minimi armonizzati della direttiva hanno contribuito nel complesso al valore aggiunto dell'UE; quest'opinione è stata ampiamente condivisa dai fornitori e dalle autorità di contrasto, ma in misura minore dagli acquirenti[29], che nutrivano preoccupazioni in merito al mantenimento o all'introduzione da parte degli Stati membri di norme nazionali più rigorose o molto diversificate ai sensi dell'articolo 9 della direttiva (aspetto che alcuni ritengono problematico per le libertà del mercato unico).

3.4. COERENZA

Dalla valutazione è emerso che la direttiva è complementare ad altri strumenti giuridici dell'UE, tra cui il regolamento OCM[30] e il regolamento omologo per il settore della pesca[31]. Nell'ambito di questo quadro strategico più ampio, la direttiva sostiene l'approccio strutturale dell'OCM, volto a rafforzare il potere contrattuale degli agricoltori promuovendo l'azione collettiva e grazie all'introduzione di un quadro contrattuale generale. La direttiva affronta però questioni non contemplate dal regolamento OCM: offre tutela a livello dei singoli rapporti commerciali e delle singole operazioni tra imprese, istituisce un quadro giuridico mirato che protegge gli agricoltori e i fornitori più piccoli da specifici comportamenti abusivi da parte di acquirenti più forti.

Analogamente la valutazione ha evidenziato la funzione complementare della direttiva in relazione alle norme dell'UE sui ritardi di pagamento[32], tra cui la recente proposta di regolamento sui ritardi di pagamento[33], sottolineandone la funzione distinta e la costante rilevanza per il settore agricolo.

Non sono stati individuati conflitti né incoerenze con altri strumenti giuridici. Al contrario dalla metà del 2025 sono state individuate importanti sinergie tra la direttiva e altre azioni o iniziative, quali le norme dell'UE in materia di concorrenza e il codice di condotta dell'UE sulle pratiche commerciali e di marketing responsabili nella filiera alimentare, noto come "codice di condotta agroalimentare"[34].

---

[29] Studio di sostegno, pag. 91 e segg.
[30] GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj.
[31] GU L 354 del 28.12.2013, pag. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1379/oj.
[32] GU L 48 del 23.2.2011, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/7/oj.
[33] COM(2023)533 final.
[34] The Agri-Food Code – COM.

3.5. RILEVANZA COSTANTE

Nel complesso dalla valutazione è emerso che la direttiva soddisfa le esigenze attuali in maniera sostanzialmente proporzionata ed equilibrata. Al tempo stesso la valutazione ha individuato la possibilità di ulteriori azioni, in particolare per quanto riguarda il contributo della direttiva alla redditività economica, alla resilienza e alla competitività del settore agricolo nonché alla comparsa di pratiche commerciali sleali nuove o in evoluzione. Sebbene si sia constatato che la direttiva offre un quadro solido e adeguato, resta da affrontare l'evoluzione di nuove sfide, come la garanzia di un'equa remunerazione per gli agricoltori e il contrasto delle nuove pratiche commerciali sleali. I riscontri forniti dai portatori di interessi hanno confermato questa conclusione, nonostante la divergenza di opinioni sulla capacità della direttiva di affrontare le cause profonde delle pratiche commerciali sleali e di influire sui meccanismi di fissazione dei prezzi[35].

Molti dei potenziali margini di miglioramento individuati dai portatori di interessi erano stati indicati anche nelle discussioni tenute al momento dell'adozione della direttiva, evidenziando una costante divergenza di opinioni. Alcuni fornitori hanno invocato misure quali l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva in termini di soglie di fatturato oppure l'introduzione a livello di Unione europea di un divieto di vendite sottocosto, come quello che già esiste in alcuni Stati membri[36]. Gli acquirenti si sono opposti a tale ampliamento e hanno chiesto una protezione bidirezionale contro le pratiche commerciali sleali, che assicuri anche agli acquirenti più piccoli una protezione nei confronti dei fornitori più grandi.

Oltre a questi aspetti di più lungo periodo, i portatori di interessi hanno anche manifestato preoccupazioni più recenti connesse all'emergere di potenziali pratiche commerciali sleali. In particolare si tratta di pratiche che potrebbero eludere la direttiva e trasferire rischi o costi sproporzionati ai fornitori: ad esempio accordi più complessi relativi ai servizi, come i pagamenti "pay-on-scan"[37], oppure richieste legate agli impegni degli acquirenti in materia di sostenibilità (che trasferiscono ad esempio ai fornitori gli impegni in materia di responsabilità sociale delle imprese sottoscritti dagli acquirenti).

4. CONCLUSIONI, INSEGNAMENTI TRATTI E PROSSIME TAPPE

Sebbene la piena attuazione della direttiva sia molto recente, e nonostante differenze significative negli approcci degli Stati membri e nelle opinioni dei portatori di interessi, le prime esperienze della direttiva mostrano segnali incoraggianti per quanto riguarda la prevenzione e il contrasto delle pratiche commerciali sleali; si è diffusa altresì la convinzione che la filiera abbia contribuito a una cultura imprenditoriale più responsabile.

Allo stesso tempo la valutazione della direttiva ha individuato una serie di carenze e problemi. Sono stati tratti i seguenti insegnamenti, che mettono in risalto i settori in cui sarebbe possibile rafforzare ulteriormente (anche attraverso un'eventuale revisione della direttiva) il quadro in materia di pratiche commerciali sleali e la sua applicazione.

---

[35] SWD, sezione 4.3.
[36] Cfr. nota 19.
[37] In questo modello i fornitori sono pagati solo quando il dettagliante vende il prodotto al consumatore finale, anziché al momento della consegna. In tal modo si possono effettivamente prolungare i termini di pagamento consentiti dalla direttiva.

- **Sensibilizzare gli agricoltori e i fornitori in merito ai loro diritti**. È questo un settore chiave per ulteriori azioni da gestire migliorando l'accesso alle informazioni, anche per i fornitori coinvolti in operazioni transfrontaliere o provenienti da paesi terzi, oppure incoraggiando attività mirate di sensibilizzazione o formazione.

- **Adottare misure per potenziare le attività di contrasto e affrontare il "fattore paura" tra i fornitori.** Il timore di ritorsioni rimane un ostacolo che scoraggia i fornitori dal denunciare le pratiche commerciali sleali, in particolare nei settori in cui la concentrazione di acquirenti e la dipendenza da questi ultimi sono elevate. Per risolvere questo problema e ridurre il ricorso alle denunce individuali, le autorità di contrasto potrebbero già utilizzare più spesso le indagini d'ufficio, il cui potenziale in alcuni Stati membri non è stato pienamente esplorato. Al tempo stesso le organizzazioni di produttori e altre organizzazioni di fornitori, comprese quelle di paesi terzi, potrebbero svolgere un ruolo più incisivo nel sostenere i fornitori e nel presentare denunce per loro conto.

- **Migliorare la cooperazione transfrontaliera.** Le barriere procedurali continuano a ostacolare lo scambio di informazioni riservate tra le autorità di contrasto nei casi transfrontalieri. Nel dicembre 2024 la Commissione ha pubblicato una proposta in materia che dovrebbe offrire un quadro solido per la cooperazione e risolvere le carenze individuate in relazione all'elenco armonizzato di pratiche commerciali sleali istituito dalla direttiva[38].

- **Rafforzare il monitoraggio a sostegno dell'elaborazione di politiche basate su dati concreti.** Sebbene si siano registrati progressi nella raccolta dei dati attraverso relazioni e indagini annuali, è necessario compiere ulteriori sforzi per garantire un monitoraggio coerente, comparabile e solido delle pratiche commerciali sleali in tutta l'UE. Le azioni da intraprendere in questo senso potrebbero contemplare la raccolta di dati più standardizzati, affidabili e quantificabili, oppure lo svolgimento di valutazioni più complete a livello di Stato membro sugli effetti delle leggi nazionali di recepimento.

- **Affrontare l'applicazione scarsamente uniforme della direttiva**. Le differenze tra le scelte attuative e le pratiche di contrasto adottate dagli Stati membri hanno condotto a interpretazioni divergenti delle disposizioni della direttiva, oppure all'applicazione di norme nazionali più rigorose. La diversità delle norme nazionali, anche al di là dell'ambito di applicazione della direttiva, può dar luogo a modalità differenti di contrasto e sorveglianza. Occorre un esame più approfondito sull'opportunità di assicurare una maggiore coerenza nel contrasto delle pratiche commerciali sleali.

- **Promuovere una maggiore capacità di reazione alle esigenze che si profilano.** Benché sia stato segnalato soltanto un numero limitato di nuove pratiche commerciali sleali, è importante seguire attivamente i problemi emergenti e anticipare i cambiamenti del mercato. Occorre inoltre intervenire per evitare che gli agricoltori siano costretti a vendere sistematicamente al di sotto del costo di produzione, come si osserva nella visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Si devono esaminare in maniera più

[38] COM/2024/576 final.

approfondita nuovi strumenti specifici destinati a tale scopo, insieme all'eventuale ampliamento dell'elenco delle pratiche commerciali sleali.

Benché occorra affrontare con cautela la revisione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, dal momento che la piena attuazione della direttiva è molto recente, appare chiara la necessità di un'ulteriore riflessione sul modo di affrontare le carenze e le sfide ancora sul tappeto, per decidere come la direttiva e altri strumenti possano promuovere nel modo più efficace i risultati economici del settore agricolo e della filiera nel suo complesso, e se siano necessarie misure supplementari, conservando però l'orientamento al mercato della politica agricola. Sulla base dei risultati di tale valutazione e come conferma il discorso sullo stato dell'Unione 2025 pronunciato dalla presidente von der Leyen[39], la Commissione intende riesaminare l'attuazione della legislazione dell'UE in materia di pratiche commerciali sleali. Le sue proposte di revisione della direttiva saranno accompagnate da una valutazione d'impatto, che tratterà le diverse opzioni volte ad affrontare le sfide menzionate ed esaminerà attentamente l'impatto di tali opzioni sugli agricoltori e sugli altri attori della filiera.

[39] Stato dell'Unione 2025 - COM.