

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI XIII COMMISSIONE AGRICOLTURA

AUDIZIONI INFORMALI

***Nell’ambito dell’esame della proposta di legge C. 851 Davide Bergamini,
recante “Modifiche al decreto legislativo 8 novembre 2021, n.198, in
materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi
nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo
per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione,
importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari”***

DOCUMENTI DEPOSITATI

Martedì 30 maggio 2023

Agrinsieme	pag.	1
-------------------	-------------	----------

Giovedì 8 giugno 2023

Confederazione Nazionale dell’Artigianato e delle Piccole e Medie Imprese - CNA	pag.	5
Italia Ortofrutta	pag.	13
Confcommercio	pag.	18
Italgrob – Federazione Italiana Distributori Horeca	pag.	23
Fedagromercati	pag.	36
Federalimentare	pag.	37
Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi - ASSICA	pag.	40
AOP Piemonte ortofrutta	pag.	43
Federdistribuzione	pag.	46
Prof. Fulvio Maria Palombino	pag.	49



Audizione informale

dei rappresentanti di Agrinsieme

nell'ambito dell'esame della Proposta di Legge n. 851 recante

“Modifiche al decreto legislativo 8 novembre 2021, n.198, in materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari”

presso

*la XIII Commissione (Agricoltura)
della Camera dei deputati*

30 maggio 2023

Prima di entrare nel merito di questa tematica, a nome di tutto il Coordinamento di Agrinsieme intendiamo ringraziare il Presidente On. Mirco Carloni e tutti gli Onorevoli componenti della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei Deputati per aver promosso l'odierno confronto sulla Proposta di Legge n. 851.

La PDL in esame affronta due punti distinti e formula due separate proposte nel suo articolato.

L'**articolo 1** modifica il decreto legislativo che recepisce la direttiva europea per il contrasto alle pratiche sleali inserendo due novità: una specifica della definizione di cosa sono i costi di produzione ed una previsione secondo la quale i prezzi stabiliti nei contratti di cessione *“devono tenere conto dei costi di produzione”*.

Agrinsieme condivide la modifica al decreto legislativo in materia di contrasto alle pratiche sleali costituisce un tentativo di legare ancora di più la contrattazione dei prodotti agroalimentari alla evoluzione dei costi, soprattutto quando gli stessi diventano elementi essenziali del contratto di cessione dei prodotti agricoli (art. 3 della d.lgs. 198/2021) non derogabile, pena la nullità della clausola contrattuale (art. 1, ultimo comma, d.lgs. 198/2021). La più puntuale definizione dei costi e l'introduzione di una nuova nozione di costi di produzione su cui le parti devono negoziare per la formazione del prezzo del prodotto oggetto di cessione è un intento agevolante l'individuazione dei costi. La maggior precisione, infatti, può essere di una certa utilità per l'operato di ISMEA nella definizione puntuale dei costi di produzione.

La previsione invece secondo la quale *“i prezzi devono tenere conto dei costi di produzione”* è un invito ad *“indicizzare”* la contrattazione sulle quotazioni: una posizione utile anche se formulata in maniera generica e priva di un'indicazione sanzionatoria dei comportamenti ritenuti difformi.

Peraltro, il tema dei costi di produzione ha ricevuto un esplicito riconoscimento nel decreto legislativo, allorché lo stesso definisce pratica sleale vietata e sanzionabile l'imposizione di prezzi al di sotto dei costi di produzione, pena una sanzione pecuniaria fino al 3% del fatturato dell'ultimo esercizio e comunque non inferiore a 10.000,00 euro (articoli 5, comma 1, lett. b) e articolo 10, comma 6, del d.lgs. n. 198/2021); una misura ampiamente dibattuta e che, di fatto, non ha mai trovato concreta applicazione.

La norma della proposta in commento, per come è stata formulata, non avrà ad oggetto solo le cessioni in cui il cedente è un imprenditore agricolo, bensì tutte le transazioni di prodotti agricoli e alimentari a prescindere dalla connotazione giuridica di chi vende. Considerando che gli aumenti dei costi di produzione sono generali, è evidente che, qualora gli attuali prezzi siano considerati non congrui all'aumento dei costi, si avrebbe come conseguenza un aumento generali dei prezzi dei prodotti agricoli e alimentari, dal produttore al consumatore.

In secondo luogo, esaminando le voci che compongono i costi di produzione, ci corre l'obbligo di evidenziare che molte imprese agricole non essendo obbligate a redigere bilancio potrebbero essere in difficoltà a fornire l'onere di determinati costi (come il costo delle materie prime od il costo del personale).

Inoltre, per quanto riguarda la specificità cooperativa è necessario prendere in considerazione che nei bilanci il costo delle materie prime da soci è una voce che la cooperativa ha interesse a mantenere il più alto possibile: la cooperativa, infatti, ha come scopo quello di remunerare il più possibile il prodotto conferito dal socio. Questo comporta che se la cooperativa riesce a collocare nel mercato il proprio prodotto a prezzi competitivi riuscirà a garantire al socio anche dei prezzi alti al socio per il prodotto conferito.

Al contrario, se la cooperativa vende il proprio prodotto a prezzi che non coprono i costi di produzione, sarà il socio stesso a non aver un prezzo che gli garantisce una adeguata redditività.

Quindi se in un bilancio cooperativo la voce di costo riferita all'acquisto del prodotto da soci è basso o comunque non subisce incrementi non significa che l'acquirente può fare un prezzo più basso, perché non vi sono stati costi ma significa che il prezzo sino ad oggi praticato dai clienti della cooperativa non è in linea con gli aumenti di costo di produzione che essa stessa ha subito e che non gli consente di adempiere al proprio scopo sociale: di liquidare il socio al miglior prezzo possibile.

Rileviamo, inoltre, come tra le voci di costo non vi sia un riferimento ai costi per imballaggi, fatta salva la volontà del Legislatore di ricomprendere tale riferimento tra le materie prime. Numerose, sono le cooperative che lamentano l'aumento di costi dei prodotti di imballaggio: ad esempio nel settore vitivinicolo l'aumento del costo del vetro ha impattato notevolmente sulla marginalità e spesso i prezzi praticati non consentono alle cantine sociali di liquidare adeguatamente il socio.

Siamo consapevoli che gli aumenti di costo per gli imprenditori agricoli hanno e stanno impattando sulla loro marginalità, e riteniamo che per venire incontro alle esigenze degli stessi occorrerebbe non far rientrare nell'ambito di applicazione della normativa sul contrasto alle pratiche sleali gli acquisti effettuati da imprenditori agricoli sulla scorta di quanto avveniva con la vigenza dell'articolo 62 del Decreto-legge n. 1/2012.

Molti soci di cooperative, ad esempio, acquistano mezzi tecnici dalla loro cooperativa (sementi, piantine, ecc.) e, dovendo sottostare ai tempi di pagamento previsti dal D.lgs. n. 198/2021, si trovano a dover sopportare oneri finanziari che prima non avevano in quanto la cooperativa esigeva il prezzo a fine campagna e, in molti casi, andando a compensazione con il dovuto per il conferimento.

L'**articolo 2** della PDL in esame è volta a definire una legge delega con la quale si affida al Governo il compito di adottare entro dodici mesi un decreto legislativo per disciplinare – ispirandosi ai contenuti di uno specifico articolo dell'OCM unica - le filiere agroalimentari che rispettano *“parametri determinati di qualità sostenibilità ambientale, sociale ed economica, riduzione dell'uso dei pesticidi, salute e benessere animale”*.

Vengono ivi elencati una serie di principi e criteri direttivi ai quali si deve ispirare il decreto legislativo che deve definire, in sintesi: i parametri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle filiere in questione, nonché agevolazioni fiscali, incentivi e sistemi premianti per le imprese che realizzano progetti che si ispirano ai criteri di sostenibilità individuati.

Rileviamo altresì come il decreto legislativo non debba prevedere maggiori oneri per la finanza pubblica e – qualora li determini senza compensazione al loro interno – il decreto è emanato solo successivamente o contestualmente alle disposizioni che prevedano gli occorrenti stanziamenti di risorse.

L'ipotesi di decreto legislativo si richiama alla novità introdotta nel 2021 al regolamento della cosiddetta “OCM unica” con l'articolo 210-bis, il quale ha previsto una deroga generalizzata dalla normativa in materia di concorrenza prevista dal TFUE per le intese tra gli operatori della filiera *“che si riferiscono alla produzione e al commercio di prodotti agricoli e che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie”*.

Di conseguenza, se gli operatori di una determinata filiera decidono di orientarsi verso una produzione a maggiore sostenibilità possono accordarsi per stabilire accordi, decisioni e pratiche che prevedano un livello maggiore di sostenibilità delle loro produzioni e che possono senz'altro applicarsi anche in deroga alla normativa in materia di concorrenza.

Tali sistemi entrerebbero in vigore senza una preventiva autorizzazione (par. 4 dell'art. 210-bis); l'Autorità antitrust nazionale (par. 7 dell'articolo 210-bis) potrà, tuttavia, comunque interrompere o imporre di modificare una simile intesa tra operatori qualora siano a rischio i principi di concorrenza e/o il conseguimento degli obiettivi del trattato in materia di Politica Agricola Comune.

Le previsioni del regolamento sono direttamente applicabili, quindi non vanno previste implementazioni a livello nazionale, sono però attesi entro l'8 dicembre prossimo gli orientamenti per gli operatori della Commissione sulle condizioni di applicazione dell'articolo.

Pertanto, Agrinsieme evidenzia come la legge delega prevista dal PDL si ispira direttamente all'articolo 210-bis dell'OCM unica, ma non ne costituisce un provvedimento di recepimento per i motivi sopra sinteticamente illustrati.

Per tale ordine di ragioni evidenziamo come la “sostenibilità” delle filiere indicate dalla proposta di legge è una sostenibilità ben più ampia di quella indicata dalla normativa europea, consentendo deroghe alla normativa di concorrenza. L'articolo 210-bis, infatti, fa riferimento strettamente alla sostenibilità in materia ambientale, di benessere animale, non considerando altresì la sostenibilità sociale ed economica che invece la proposta di legge cita esplicitamente.

Inoltre, la deroga alla normativa in materia di concorrenza prevista dalla normativa europea si riferisce ad accordi, decisioni, pratiche che applicano norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'UE o nazionale. La proposta di legge, invece, non fa esplicito riferimento a questo requisito; all'art. 2, lettera c) andrebbe quindi precisato che “i parametri di qualità, sostenibilità ambientale, sociale ed economica etc.” citati devono essere quelli “che prevedano impegni al di sopra dei requisiti obbligatori in materia ai sensi della normativa europea e nazionale”.

Preme altresì ricordare che l'ordinamento giuridico nazionale già prevede l'istituzione di un sistema di qualità nazionale benessere animale e di un sistema di certificazione della sostenibilità delle produzioni agricole (artt. 224-bis e 224-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77). Il primo è finalizzato ad *“assicurare un livello crescente di qualità alimentare e di sostenibilità economica, sociale e ambientale dei processi produttivi nel settore zootecnico, migliorare le condizioni di benessere e di salute degli animali e ridurre le emissioni nell'ambiente”*, mentre il secondo è un sistema di certificazione nato per migliorare la sostenibilità delle varie fasi del processo produttivo del settore vitivinicolo, estendibile alle altre filiere agroalimentari. Tali sistemi di qualità sono già di fatto applicati in Italia e la creazione di un'ulteriore definizione di filiere “sostenibili” rischia di ingenerare confusioni e sovrapposizioni normative che certo non gioverebbero alle ordinate condizioni di mercato.

Infine, evidenziamo come i provvedimenti indirizzati all'individuazione delle produzioni “sostenibili” dovrebbero limitarsi ad un ambito meramente definitorio, lasciando ad altri provvedimenti la valutazione sulla opportunità o meno di sostenere con risorse pubbliche tali produzioni. Occorre, infatti, una riflessione approfondita su tale tema: se sia opportuno lasciare al mercato remunerare con un prezzo maggiore prodotti che rispettano determinati requisiti superiori a quelli previsti obbligatoriamente per legge ovvero se l'inevitabile differenziale di costo per ottenere tali produzioni debba essere sostenuto da incentivi. La proposta di legge sceglie risolutamente questa seconda opzione mentre sarebbe più equilibrato, a nostro avviso, prevedere che gli incentivi si limitino ad una prima fase di conversione per poi lasciare compensare i maggiori costi di produzione dei prodotti “sostenibili” solo al consumatore in grado di riconoscere un “premium price” a tali prodotti.



Confederazione Nazionale dell'Artigianato e delle Piccole e Medie Imprese

Unione CNA Agroalimentare

Camera dei deputati
XIII Commissione Agricoltura

**“Modifiche al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, in
materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione
dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e
delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel
sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti
agroalimentari”
(A.C. 851)**

Audizione
8 giugno 2023

La proposta di legge 851 d'iniziativa dei deputati Davide Bergamini, Molinari, Carloni, Bruzzone, Pierro, che introduce modifiche al [decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198](#), in materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari, è, in realtà, in gran parte il recepimento di una disciplina europea che consente solo limitati spazi di intervento, con il rischio di perdere di vista l'obiettivo della Direttiva Europea 2019/633.

Sebbene l'orientamento economico e giuridico degli ultimi anni stia indirizzando le filiere di produzione agroalimentare verso forme di pianificazione produttiva e commerciale sempre più evidenti, si ritiene che questa dinamica non debba essere generalizzata, perché comporterebbe una diminuzione dei margini di agibilità commerciale soprattutto per le piccole e medie imprese, meno capaci di assorbire le rigidità legate ai costi delle materie prime agricole da coniugare con una domanda di mercato comunque ancora prevalentemente orientata al contenimento dei prezzi.

Pertanto, si ritiene che ulteriori spinte verso l'irrigidimento delle relazioni commerciali non siano favorevoli per le imprese artigiane e le PMI.

La delega al Governo alla creazione di "filiere di qualità" alternative ai regimi di qualità già previsti a livello UE desta preoccupazione, in quanto tende a classificare le imprese in base a rating meritocratici stabiliti politicamente e non in base alle proprie capacità di offrire risposte alle esigenze di mercato.

Questo fattore si somma al precedente, e rischia di diminuire la competitività del sistema imprenditoriale italiano, che ha sempre fatto della flessibilità e dell'adattabilità alle condizioni di mercato un proprio punto di forza.

Con riferimento ai parametri di sostenibilità si rappresenta il fatto che è attualmente in discussione un regolamento europeo che disciplinerà in larga parte la materia. Pertanto l'iniziativa normativa a livello italiano rischia di essere fuori tempo e potenzialmente conflittuale con quella europea. Inoltre, la creazione di doppi standard regolatori in una materia al momento già inflazionata di indicazioni volontarie a vari livelli può determinare confusione sul mercato e agli occhi del consumatore, inducendo ulteriori fenomeni distorsivi.

L'utilizzo della leva fiscale per incentivare il mutamento della fisionomia delle filiere produttive può costituire uno strumento importante, ma deve essere ben ponderato per non introdurre elementi di distorsione economica non compatibili con la struttura fondamentale del nostro tessuto imprenditoriale, che è costituito in gran parte da piccole e medie imprese. Inoltre la materia è costantemente esposta al rischio di infrazioni della normativa UE sugli aiuti di Stato, il cui ripristino appare inevitabile e imminente. Pertanto il testo della norma dovrebbe includere clausole di salvaguardia che garantiscano un adeguato coordinamento delle iniziative interne con le strategie UE in materia.

Come CNA potremmo convenire sulla proposta di legge laddove, mutuando quanto stabilito all'art. della Direttiva Europea 2019/633, il d.lgs. N.198/2021 verrebbe ad applicarsi a determinate pratiche commerciali sleali attuate nella vendita di prodotti agricoli e alimentari da parte di fornitori con un fatturato annuale pari almeno a 500mila euro ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 500mila euro.

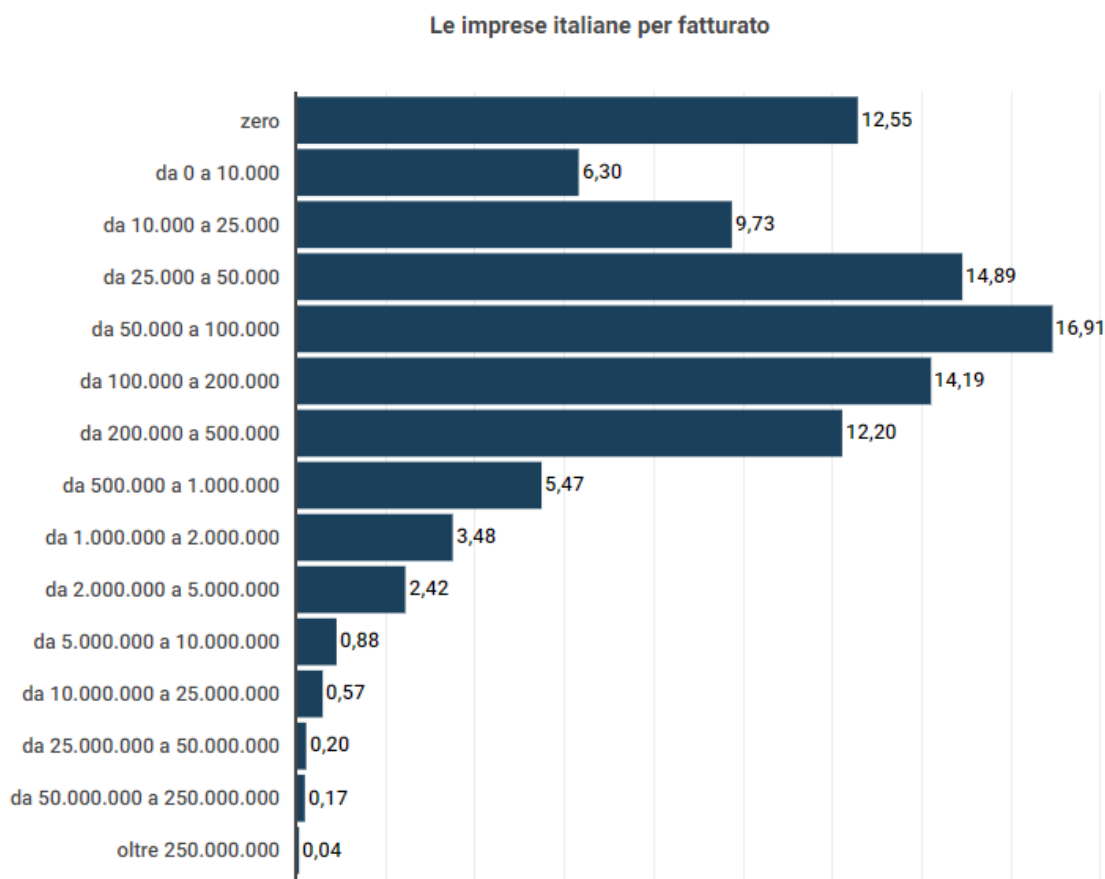
Questo semplificherebbe di molto l'attività ispettiva dell'ICQRF ed eviteremmo di ingabbiare i rapporti commerciali di migliaia di piccoli operatori del settore alimentare, che, come si evince dal Grafico1, le imprese con fatturato inferiore a 500 mila euro sono quasi l'87%. Nella filiera agricola e alimentare operano diversi soggetti, a livelli diversi delle fasi di produzione, trasformazione, marketing, distribuzione e vendita al dettaglio dei prodotti agricoli e alimentari. Per questi prodotti, tale filiera è di gran lunga il più importante canale di transito «dal produttore al consumatore». Gli operatori commercializzano i prodotti agricoli e alimentari, segnatamente i prodotti agricoli primari elencati nell'allegato I del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e i prodotti non elencati in tale allegato ma trasformati per uso alimentare. Il d.lgs. N.198/2021 dovrebbe applicarsi al comportamento commerciale degli operatori più grandi rispetto agli operatori con un minor potere contrattuale. Un'approssimazione adeguata del potere contrattuale relativo è il fatturato annuale dei diversi operatori. Pur essendo un'approssimazione, questo criterio consente agli operatori di poter prevedere i propri diritti e obblighi ai sensi del d.lgs. N.198/2021.

Un limite massimo dovrebbe impedire che la tutela sia accordata a operatori che non sono vulnerabili o lo sono considerevolmente meno rispetto alle controparti o ai concorrenti più piccoli.

In Italia ci sono circa 1,4 milioni imprese agroalimentari tra agricole, industrie alimentari e delle bevande, ristorazione e commercio sia al dettaglio che all'ingrosso (Dati CREA, 2022). Il *Food* è tra i settori di punta del *Made in Italy* (15% del PIL) e si è dimostrato il più resistente all'onda d'urto della pandemia da COVID. Ricordiamo, inoltre, che il 92% degli operatori del settore alimentare sono micro imprese, percentuale non dissimile quindi da altri settori produttivi nazionali. Questi numeri da soli ci danno l'esatta rappresentazione del peso del settore agroalimentare che continua ad essere trainante per la nostra economia e che, lo

ricordiamo, è riuscito a superare con non poche difficoltà i lunghi mesi della pandemia.

Grafico 1



Percentuale di imprese in ogni classe di fatturato, Fonte: Mef, 2019

RAPPORTI CON LA GDO

Ci preme invece tornare all'origine del d.lgs. N.198/2021 ovvero ridurre l'abuso di posizione dominante della GDO. In questo ambito, sottolineiamo come le nostre imprese subiscano l'impennata dei prezzi all'acquisto, traslata soltanto in minima parte sui prezzi di vendita, anche per la forte opposizione della GDO che scarica su artigiani e piccole imprese i costi legati all'aumento dell'inflazione. Gli aumenti dei

generi alimentari al consumo sono al di sotto dell'inflazione e ben inferiori agli aumenti che le aziende agroalimentari hanno subito a partire da giugno 2021, dall'aumento delle materie prime, a quelli per l'acquisto di film plastici, etichette autoadesive, cartone, vetro, imballaggi aumentati in media di almeno il 25% fino a quelli energetici, in alcuni casi aumentati del 300%.

Gli artigiani e le piccole imprese che lavorano per la GDO non vedono riconosciuti gli aumenti richiesti se non per un più contenuto 3, max 5%, con il conseguente rischio chiusura, tenuto conto dell'assenza di prospettive di miglioramento nel breve periodo.

Sempre con riferimento alla GDO e ai contenuti del decreto sulle pratiche commerciali sleali, ad oggi non risulta ancora costituito il tavolo di concertazione fra associazioni d'impresa, distribuzione, MASAF e ICQRF (Ispettorato Centrale Repressione Frodi), malgrado il d.lgs. N.198/2021 sia pienamente efficace dal 15 giugno 2022. Il Tavolo, infatti, non dovrebbe soltanto occuparsi della situazione contingente dell'aumento dei prezzi, ma anche dei rapporti contrattuali tra le imprese. La nostra proposta si basa essenzialmente su un'applicazione delle previsioni del d.lgs. N.198/2021, con una semplificazione che consenta di fatto l'applicazione delle novità introdotte:

- il principio di garanzia della riservatezza;
- il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza nella presentazione delle denunce all'autorità nazionale di contrasto;
- il rispetto dei principi **trasparenza, buona fede, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni** a cui gli acquirenti di prodotti agricoli e alimentari devono attenersi prima, durante e dopo l'instaurazione della relazione commerciale;

- Il ruolo di ISMEA che elabora i costi medi di produzione e che consente di stabilire se una pratica è sleale laddove l'acquirente fissa un **prezzo del 15% inferiore a tali costi medi di produzione**;
- le condizioni contrattuali, comprese quelle relative ai prezzi, definite nell'ambito di **accordi quadro nazionali** stipulati dalle organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Il legislatore italiano, in considerazione delle dinamiche di domanda e offerta nelle filiere agricola e alimentare in Italia, ha previsto che la disciplina in materia di pratiche commerciali sleali si applichi a prescindere dalle dimensioni economiche delle imprese fornitrici e acquirenti, in continuità con la disciplina di cui all'art. 62.

Senonché, occorre segnalare che tale articolato non offre a micro e piccole imprese le opportune garanzie per difendersi in maniera efficace dalle pratiche commerciali sleali, allorquando gli acquirenti non risultano riconducibili alla grande distribuzione organizzata ma sono rappresentati proprio dalle PMI. Queste ultime possono infatti esercitare un potere contrattuale maggiore rispetto ai piccoli e micro fornitori, in ragione di un più elevato numero di dipendenti, di un fatturato medio più alto e quindi di una struttura aziendale di più estese dimensioni.

Per questo a nostro avviso il d. lgs. N.198/2021, come già anticipato, andrebbe applicato da parte di fornitori con un fatturato annuale pari almeno a 500 mila euro ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 500 mila euro.



Audizione informale
dei rappresentanti di ITALIA ORTOFRUTTA Unione Nazionale su esame delle
seguenti proposte di legge

N. 851 (BERGAMINI, MOLINARI, CARLONI, BRUZZONE PIERRO) modifiche al decreto legislativo 8 novembre 2021 n.198 Modifiche al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, in materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari

*Presso la XIII Commissione Agricoltura
della Camera dei Deputati*

INTRODUZIONE

Italia Ortofrutta desidera ringraziare il Presidente ed i Componenti della XIII Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati per aver promosso un confronto sulla necessità, più volte attenzionata, di rivedere il Dlgs 8 novembre 2011 n.198 sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera.

Italia Ortofrutta ha più volte attenzionato ai Ministri dell'agricoltura che si sono susseguiti ed in ultimo anche al Ministro Lollobrigida la necessità di rivedere la norma in questione che ad oggi non si ritiene efficace nel raggiungere l'obiettivo di una maggiore linearità e trasparenza delle pratiche commerciali.

Italia Ortofrutta è l'Unione nazionale delle Organizzazioni dei Produttori ortofrutticoli (O.P.) riconosciuta dal MASAF ai sensi della legge 674/78 come soggetto di rappresentanza e tutela delle Organizzazione dei Produttori ortofrutticoli. Inoltre, è riconosciuta come organizzazione comune ai sensi del DLGS 102/05 e come Associazione delle Organizzazioni dei produttori (AOP) ai sensi del Reg. (UE) 1308/2013.

Sono associate ad Italia Ortofrutta 143 O.P. presenti su tutto il territorio nazionale per un valore della produzione commercializzata di 2,363 miliardi di euro, pari al 42% del valore dell'ortofrutta nazionale organizzata in O.P..

CONSIDERAZIONI

Italia Ortofrutta ritiene necessario trovare un nuovo equilibrio nei rapporti economici tra gli operatori della filiera ortofrutticola.

Si sta infatti acuendo la conflittualità lungo la filiera: da una parte c'è la difesa del potere di acquisto delle famiglie ma dall'altra parte c'è la difesa della marginalità della produzione!

Se continuiamo a perdere l'equilibrio economico della produzione non ci sarà nulla da acquistare o lo acquisteremo da produttori esteri.

LA POSIZIONE DI ITALIA ORTOFRUTTA

Italia Ortofrutta ritiene che la proposta di legge in esame abbia colto la necessità di riequilibrare i rapporti nella filiera e di evitare le pratiche commerciali sleali che penalizzano particolarmente chi - come i produttori ortofrutticoli - commercializzano prodotti altamente deperibili e facilmente sostituibili tra un fornitore e l'altro.

Fermo restando che il reddito deve venire dal mercato e che il mondo ortofrutticolo organizzato non vuole esimersi dai meccanismi di una sana competizione commerciale è necessario avere una legge che tuteli la parte più debole della filiera in quanti i rapporti di forza tra produzione e mondo della distribuzione sono talmente sperequati che unitamente alla deperibilità delle produzioni ed alla loro sostituibilità non consentono meccanismi di autoregolazione.

Un intervento regolatorio delle Istituzioni e la modifica del Dlgs 198/21 si rende necessario per modificare i seguenti aspetti.

Costi di produzione e margine di impresa

- Concordiamo con la proposta di legge di definire i costi di produzione al di sotto dei quali i prodotti non possono essere venduti.
Tuttavia nel calcolo del costo di produzione si deve anche considerare il margine di impresa.
Il margine di impresa è quel valore economico che rimane all'imprenditore dopo aver remunerato tutti i fattori della produzione e che serve per continuare a investire in innovazione, ricerca, sviluppo ecc. e quindi a rimanere competitivi sul mercato ed al passo con i tempi.
- I costi di produzione debbono essere definiti in modo scientifico da un ente terzo, va bene Ismea, tuttavia dobbiamo rilevare che i dati ad oggi prodotti sono ampiamente sottostimati e non corrispondono alla reale situazione dei costi di produzione né delle rese produttive.

- Vista l'importanza e la delicatezza di tale dato, dal quale dipende la sopravvivenza economica delle imprese della produzione suggeriamo che Ismea nella definizione dei costi di produzione interloquisca e chiedi la collaborazione con le OP ed AOP ortofrutticole che per legge sono deputate a commercializzare il prodotto dei produttori agricoli associati.
A tal fine Italia Ortofrutta in qualità di AOP si rende disponibile a collaborare con Ismea sia per la messa a punto di una metodologia di analisi dei costi che per la rilevazione degli stessi.

Fare chiarezza sulle pratiche sleali e fermare la richiesta di contributi economici alla produzione

Per la regolazione dei rapporti tra la filiera non è sufficiente solo definire i costi di produzione ma è necessario anche limitare le pratiche sleali della distribuzione che continuano a rappresentare un costo per la parte agricola.

Ai produttori continuano ad essere chiesti da parte della distribuzione: sconti sul prodotto venduto, premio di fine anno; ulteriori sconti al raggiungimento di determinati livelli di fatturato, contributo per il posizionamento del prodotto, contributo per apertura di nuovi punti vendita della distribuzione, contestazioni pretestuose sul prodotto ecc.

Tali aspetti non emergono e non vengono “denunciati” per il timore della parte agricola di perdere le forniture! E sono di fatto “legalizzati” dall’attuale Dlgs 198 in quanto ancorché rappresentino pratiche sleali diventano leali se “esse sono state precedentemente concordate da fornitore e acquirente”. Ci domandiamo quale soggetto agricolo, seppur economicamente grande, ha il potere di dire di no alla grande distribuzione organizzata!!!

- Alcuni aspetti del DLGS 198 sulla Pratiche Commerciali Sleali debbono essere necessariamente rivisti. Non possiamo in una legge elencare le pratiche sleali da non adottare e poi dire che diventano leali se le parti sono d'accordo!!
- Il punto 4 dell'articolo 4 del Dlgs 198 relativo a “fatto salvo l'accordo tra le parti” va eliminato perché i rapporti di forza tra GDO e produzione sono troppo sperequati per consentire una autoregolazione. Il settore ortofrutticolo gestisce un prodotto deperibile che se non si vende viene buttato, il prodotto è spesso indifferenziato e quindi facilmente sostituibile, abbiamo tantissimi produttori a fronte di un ristretto numero di acquirenti.
- È necessario modificare l'art.8 del Dlgs 198 prevedendo espressamente che l'Autorità di contrasto (ICQRF) acquisisca i documenti contabili con cui la distribuzione chiede il pagamento di tali “servizi” alla parte agricola.

Visibilità per i produttori agricolo organizzati in OP e AOP

Riteniamo inoltre utile informare i membri della Commissione su un aspetto di fondamentale importanza per la regolamentazione dei rapporti di filiera ovvero quello che la parte agricola, la produzione (!) è invisibile agli occhi del consumatore!!!

Oggi il consumatore si sente garantito per la qualità e la salubrità del prodotto che acquista solo dalle catene della distribuzione. Quando invece sono i produttori, le O.P. e le AOP che svolgono sia in campo che nei magazzini tutto il lavoro ed i controlli necessari per garantire un prodotto di altissima qualità.

Tutto il lavoro, l'impegno, il rispetto dei disciplinari, le innovazioni il rispetto della sostenibilità sociale ed ambientale ed in generale il saper fare dei nostri produttori agricoli e delle nostre OP è invisibile agli occhi del consumatore!!

Come facciamo quindi a valorizzare qualcosa che non si vede??

Oggi in etichetta e sulle confezioni di frutta e ortaggi appare solo il numero della Banca nazionale dati operatori ortofrutticoli (BNDOO) che rende assolutamente anonima la produzione e che serve (sic!) anch'esso a favorire la distribuzione per attribuire eventuali responsabilità ai produttori!

Come facciamo a ridare valore, visibilità e dignità alla parte agricola se la distribuzione si appropria agli occhi del consumatore, ergendosi a loro garante, del lavoro fatto dai produttori di frutta e ortaggi?

- è necessario inserire nel Dlgs 198 un comma che prevede l'obbligatorietà di inserire in etichetta e sulle confezioni il nome delle O.P. e AOP.

In Italia per l'ortofrutta sono riconosciute 300 OP che, per legge e nel rispetto dei Regolamenti Europei del settore devono commercializzare i prodotti dei propri associati.

Chiediamo pertanto di emendare la norma di legge inserendo l'obbligatorietà di inserire in etichetta e sulle confezioni – con adeguata visibilità- il nome della OP/AOP che produce e commercializza il prodotto ortofrutticolo.

Solo con una adeguata visibilità ed il giusto riconoscimento del ruolo svolto dalla parte agricola sarà possibile innescare ancora di più quei meccanismi virtuosi che ci consentano di far crescere e competere a livelli più alti il nostro settore ortofrutticolo.

Dare priorità al prodotto nazionale

Vista la sempre più agguerrita concorrenza commerciale sia a livello europeo che dei paesi produttori extra UE alimentata e sostenuta anche con elementi e fattori estranei alla produzione come ad esempio: differente costo del lavoro, diversa facilità di accesso alle reti logistiche, differente rispetto delle regole ambientali e sociali ecc. su cui come Italia spesso non riusciamo a competere per gli alti costi della produzione che non sono comprimibili se vogliamo rispettare le regole europee e di legalità! riteniamo necessario che sia sancito il principio di dare priorità al prodotto nazionale nei periodi di disponibilità nazionale dei prodotti ortofrutticoli!

- Chiediamo pertanto che nel disegno di legge sia inserito uno specifico comma che preveda nei periodi di produzione nazionale una preferenza di vendita dei prodotti ortofrutticoli di provenienza italiana.

Relativamente alla delega al governo per la disciplina delle filiere di qualità

- Italia Ortofrutta concorda con quanto proposto dal governo relativamente alle delega in questione che intende definire un sistema univoco della sostenibilità economica, ambientale e sociale.

Tuttavia riteniamo opportuno che il futuro decreto legislativo preveda che per le grandi filiere agricole di importanza nazionale -tra cui quella ortofrutticola - sia prevista una maggiore centralità della gestione della politica di sostegno che oggi è applicata in modo non omogeneo dalle diverse Regioni italiane.

Una maggiore centralità nella gestione della politica di sostegno da parte del Masaf e di Agea coordinamento consentirebbe tra le altre cose una maggiore linearità ed uniformità applicativa, una maggiore protezione dai tagli finanziari a seguito dei controlli Europei.

Per concludere Italia Ortofrutta ritiene utile l'iniziativa legislativa volta a mettere a punto un provvedimento che metta ordine in questa complessa materia e che getti le basi per avere una legge che regolamenti i rapporti di filiera e tuteli i produttori dalle pratiche commerciali sleali che tuttavia non si limiti alla definizione dei soli costi di produzione ma che dia alla parte agricola gli strumenti per farsi conoscere dal consumatore affinché possa avere un ruolo attivo nella filiera e farsi apprezzare dal consumatore.



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*“Modifiche al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, in materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari”
(AC 851)*

*CAMERA DEI DEPUTATI
XIII Commissione (Agricoltura)*

8 giugno 2023

PREMESSA

Confcommercio – Imprese per l'Italia manifesta il proprio positivo apprezzamento per l'opportunità offerta da codesta Commissione di rappresentare il punto di vista delle imprese della distribuzione e della ristorazione in merito alla proposta di legge concernente sia la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari che la delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità.

L'obiettivo della proposta di legge, chiaramente evidenziato nella relazione illustrativa, è quello di *tutelare la redditività delle imprese agricole*.

A tal fine, la proposta interviene integrando il decreto legislativo 198 del 2021, il provvedimento generale che disciplina le cessioni dei prodotti agroalimentari individuando le pratiche commerciali scorrette, inserendo la nuova definizione "*di costo di produzione*".

In conseguenza di detto intervento normativo, il costo di produzione concorrerà quindi a determinare il prezzo finale stabilito nel contratto di cessione tra il fornitore e l'acquirente.

Possiamo comprendere le ragioni che hanno ispirato la proposta che tuttavia, così come è articolata, appare gravemente sbilanciata, rispetto a tutte le parti che compongono la filiera, a favore della sola parte agricola, e che rischia di aumentare le rigidità nella fissazione dei prezzi e di rivelarsi controproducente anche per il consumatore finale.

Riteniamo infatti che ogni modifica al decreto legislativo 198/2021 debba formare oggetto di un'analisi complessiva che valuti, anche, l'andamento del prezzo, le dinamiche e le criticità di tutte le componenti della filiera, al fine di valutare ogni profilo e peculiarità del settore merceologico coinvolto nell'applicazione della normativa.

Posto quanto sopra, l'obbligo di considerare, nella fissazione del prezzo, anche i costi di produzione, potrebbe risultare difficile e contribuire a determinare inaccettabili alterazioni delle libere dinamiche di mercato.

I COSTI DI PRODUZIONE

Come evidenziato in premessa, allo scopo di tutelare la redditività delle imprese agricole, l'articolo 1 del disegno di legge all'esame di codesta Commissione, introduce nel decreto legislativo 198/2021, il provvedimento generale contro le pratiche commerciali sleali nel settore agricolo ed agroalimentare, la nuova definizione dei *costi di produzione* definiti come:

"i costi elaborati sulla base del costo delle materie prime, del costo dei prodotti energetici, del differente costo della manodopera negli areali produttivi nonché del ciclo delle colture, della loro collocazione geografica, delle tecniche di produzione, dei periodi di commercializzazione diversi, della vulnerabilità dei prodotti e dei volumi di produzione rispetto alle influenze delle condizioni di natura climatica e degli eventi atmosferici eccezionali".

Conseguentemente, il disegno di legge in esame prevede che il costo di produzione debba costituire un elemento rilevante ai fini della determinazione del prezzo contrattuale di cessione.

Confcommercio può condividere l'intento dei proponenti di intervenire sul tema dei costi, che negli ultimi anni ha assunto una forte rilevanza, ma ritiene che ogni intervento normativo debba necessariamente contemplare le esigenze di tutti gli attori della filiera coinvolti nell'applicazione delle nuove regole.

Tutelare la redditività delle sole imprese agricole, come già ricordato, potrebbe al contrario determinare, a nostro avviso, ulteriori squilibri all'interno della filiera di volta in volta considerata.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge, viene riportato, anche, il considerando n. 6 della direttiva (UE) 2019/633, quasi a giustificare, per quella via, la necessità di un ulteriore intervento di favore per le imprese agricole.

Resta però il fatto che tale considerando mette in luce come il rischio commerciale sia un dato di fatto implicito in qualunque attività economica proprio perché la stessa direttiva si rivolge a tutti i componenti della filiera e non ad un settore specifico.

Anche questo elemento quindi avrebbe dovuto suggerire ai proponenti di adottare un approccio "di filiera" per tenere conto del complesso delle attività che operano in tutti i settori coinvolti.

Riteniamo invece che, così come formulata, questa proposta, anziché garantire un'equa gestione delle relazioni tra i diversi anelli della filiera nell'ambito delle cessioni agroalimentari, sia destinata a generare ulteriori disparità che, in un momento critico come quello attuale, non agevolerebbero il mercato.

Introdurre ulteriori elementi di rigidità nella fissazione dei prezzi potrebbe infatti risultare addirittura controproducente per il consumatore finale.

L'individuazione del prezzo è sempre il frutto di una sinergia e di un compromesso di diverse e rilevanti componenti del mercato.

L'intervento proposto, al contrario, subordina l'individuazione del prezzo all'esigenza di garantire la redditività delle sole imprese agricole, considerando evidentemente queste ultime come le uniche realtà economiche ritenute deboli nei rapporti contrattuali di filiera.

In realtà, negli ultimi due anni, abbiamo avuto modo di accertare come la volatilità dei prezzi incida su tutti gli anelli della filiera.

A riprova di quanto appena affermato riportiamo, anche in questa sede, le considerazioni comuni delle organizzazioni della distribuzione commerciale rese nell'ambito della prima riunione della Commissione di allerta rapida di sorveglianza dei prezzi istituita, presso il MIMIT, dall'articolo 3 del decreto-legge 5/2023, che ha avuto ad oggetto lo scorso 15 maggio, l'analisi degli aumenti verificatisi al consumo sul prezzo della pasta di grano duro.

In quel caso tutta la filiera (produzione agricola, trasformazione alimentare, distribuzione) è stata concorde nell'evidenziare che l'aumento rilevato dai consumatori finali è stato causato dall'aumento dei costi registrati alla produzione sia per la diminuzione delle quantità prodotte per vari fattori (siccità, altri eventi atmosferici) sia per l'impennata dei prezzi dei prodotti energetici.

Il settore distributivo, di fronte a queste circostanze oggettive, ha, dunque, agito cercando di individuare sistemi e metodologie che riducessero al minimo l'incidenza di dette variazioni sul consumatore finale; si pensi, ad esempio, alle vendite promozionali, ai primi prezzi ed alla diversificazione negli assortimenti.

Ciò tuttavia non ha impedito, né avrebbe potuto impedire, che l'aumento dei costi si sia alla fine scaricato sul consumatore finale nonostante che nessun attore istituzionale (ISTAT, ISMEA, Guardia di Finanza) abbia evidenziato fenomeni speculativi nella filiera.

In sostanza, l'aumento dei prezzi al consumo è stata la fisiologica conseguenza dell'aumento del prezzo del prodotto finito.

E' quindi evidente che irrigidire i meccanismi di formazione dei prezzi delle materie prime agricole aggiungendo ulteriori elementi nella determinazione dei fattori di costo, porterebbe inevitabilmente ad un aumento dei prezzi al consumo generando nuova inflazione.

Se inoltre per il prezzo delle materie prime ed i costi energetici si registra ormai da due anni una variabilità difficile da predeterminare, appare addirittura impossibile predeterminare elementi come *il differente costo della manodopera negli areali produttivi o la vulnerabilità dei prodotti*.

Non essendo disponibili rilevazioni attendibili per questi fattori, non si vede come l'acquirente potrebbe contestare eventuali affermazioni del fornitore in merito.

Confcommercio ritiene quindi che il decreto legislativo 198/2021 sulle pratiche commerciali sleali nei contratti relativi alle cessioni dei prodotti agricoli e alimentari, contenga già gli elementi di garanzia a tutela dei fornitori agricoli e che non debba essere ulteriormente irrigidito obbligando a valutare elementi di difficile se non impossibile determinazione.

FILIERE DI QUALITÀ

L'articolo 2 del disegno di legge conferisce una delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari.

In sostanza il Governo viene delegato ad individuare, entro un anno dal conferimento della delega, le filiere che rispettino parametri determinati di qualità, sostenibilità ambientale, sociale ed economica, riduzione dei pesticidi, salute e benessere animale.

I criteri ed i principi direttivi che dovrebbero informare il decreto legislativo di attuazione sono però solo abbozzati in termini generali e non consentono una

valutazione compiuta delle intenzioni dei proponenti rispetto ad elementi importanti tra i quali citiamo, a solo titolo di esempio, l'uso dei pesticidi, la tracciabilità dei prodotti o il benessere degli animali.



Italgrob - Federazione Italiana Distributori Horeca

La presentazione dell'Associazione confindustriale delle aziende della distribuzione nel canale Horeca

Sommario

1. Introduzione: il legame e l'importanza della filiera.....	2
Settore HORECA: fattori economici, sociali e culturali. Il ruolo della distribuzione	3
a. La capillarità territoriale	3
b. Snodo organizzativo	3
c. Impresa familiare.....	3
d. Costituente relazionale e aspetti urbanistici.....	4
Dalla crisi del mercato durante la pandemia alla ripresa	5
Gli (invisibili) attori della filiera	8
a. Rappresentanza numerica e territoriale	8
b. Occupazione del comparto.....	8
c. Stime di fatturato e l'impatto del COVID-19 sui comparti della distribuzione food & beverage.....	8
2. D.lgs n. 198/2021 pratiche sleali nella filiera agroalimentare: impatto sulla filiera Horeca	10
a. Atto Camera 851: la posizione dell'Associazione	11
b. Le osservazioni di Italgrob	12

1. Introduzione: il legame e l'importanza della filiera

Il termine Horeca è l'acronimo di Hotel-Restaurant-Cafè o catering. Nel gergo degli addetti ai lavori indica tutto il mercato dei consumi "fuori casa". Un settore che garantisce l'occupazione ad oltre 900 mila persone e che rappresenta uno degli asset portanti dell'economia italiana, come meglio evidenziato attraverso i dati che si riportano di seguito.

La filiera dell'HORECA include gli attori economici (industria, servizi, commercio e ricezione) e le operazioni (produzione, distribuzione, commercio e ospitalità) che concorrono alla formazione e al trasferimento del prodotto o servizio. In base alla quantità di attori che intervengono tra prodotto e consumatore si può parlare di filiera più o meno lunga.

La filiera dell'HORECA, che vede fortemente interconnessa tutta la catena della produzione, distribuzione e vendita al dettaglio di prodotti food & beverage, coinvolge quattro settori dell'attività economica:

- L'industria dei prodotti;
- Il terziario, con riferimento alla distribuzione e alla commercializzazione;
- Il commercio, con la vendita al dettaglio "fuori casa";
- Il ricettivo, con l'offerta turistica e dell'accoglienza.

I quattro settori sono in relazione diretta o indiretta attraverso una pluralità di attori economici che consentono al prodotto di arrivare, dopo diverse fasi, al consumatore finale. **Qualsiasi blocco in una delle fasi della filiera si ripercuote su tutti i restanti attori.** Bloccare la filiera nella sua parte finale, come accaduto durante il lockdown con la chiusura della ristorazione, ha inevitabilmente bloccato (seppur non formalmente) tutta la catena. La filiera HORECA non è in alcun modo connessa con la Grande Distribuzione (GD) e la Distribuzione Organizzata (DO).

Italgrob, la Federazione Italiana dei Distributori HORECA, è l'unica associazione nazionale di riferimento per il settore della distribuzione nel canale HORECA che comprende tutto il circuito dei consumi "fuori casa". La Federazione, membro di Confindustria dal 2014, identificata come imprenditoria dei servizi e distribuzione del food & beverage, è riconosciuta a livello internazionale quale membro dell'associazione europea CEGROBB "*Communauté Européenne des Associations du Commerce de Gros en Bières et autres Boissons*". Nata nel 1992 per volontà dei consorzi dei distributori italiani, persegue l'obiettivo di rappresentare la categoria e le sue istanze sia verso le istituzioni sia verso altri membri della filiera produttiva, contribuendo allo stesso tempo alla crescita, alla formazione e allo sviluppo del settore.

Settore HORECA: fattori economici, sociali e culturali. Il ruolo della distribuzione

L'HORECA, per le sue caratteristiche territoriali, organizzative, sociali e strutturali, risulta fondamentale per l'economia italiana. Di seguito rappresentiamo alcuni fattori che contraddistinguono il settore dei consumi fuori casa.

a. La capillarità territoriale

A dicembre 2022 negli archivi delle Camere di Commercio italiane¹ risultano iscritte 335.817 imprese appartenenti ai servizi di bar e ristorazione che ciclicamente (con cadenza settimanale, ma anche giornaliera in centri storici particolari) vengono rifornite dal sistema di distribuzione HORECA, un servizio fortemente capillare in tutto il territorio italiano.

L'offerta distributiva risulta estremamente frammentata: tale capillarità ha permesso la nascita di aziende di dimensioni molto piccole, offrendo un serbatoio occupazionale a bassa intensità di spostamento sul territorio e un connettore economico e organizzativo tra le esigenze del territorio e di chi lo abita.

b. Snodo organizzativo

La distribuzione HORECA svolge un ruolo di snodo organizzativo indispensabile per assolvere alle necessità logistiche della filiera e per veicolare l'innovazione di prodotto realizzata dall'Industria.

Secondo il Rapporto annuale FIPE 2023 sulla ristorazione², il mercato dei consumi fuori casa ha quindi proseguito la ripresa chiudendo l'anno con un valore stimato di circa 82 miliardi a prezzi correnti e avvicinandosi così al valore del 2019 (85,5 miliardi). Uno dei maggiori cambiamenti della domanda che ha avuto impatto sui consumi fuori casa è senz'altro il turismo.

A tal fine, l'aumento dei consumi fuori casa deve essere sostenuto da continue innovazioni di prodotto e servizio, in modo da rispondere alle crescenti esigenze dei consumatori in termini di qualità, sostenibilità e convenienza. Il settore dalla distribuzione, quindi, permette di segnalare all'industria nuovi trend per nuovi prodotti e favorirne la diffusione.

c. Impresa familiare

La distribuzione HORECA coinvolge inoltre il fenomeno delle aziende familiari, le stesse che da sempre caratterizzano il tessuto imprenditoriale italiano. Tale modo di fare impresa diventa un anello di congiunzione insostituibile tra struttura organizzativa ed elementi sociali di ultima istanza, quali, ad esempio, gli stessi lavoratori. Questa osmosi economica e sociale fa sì che l'impresa familiare sia la sola in grado di trovare il punto di incontro tra risorse destinate alle attività produttive e ai singoli percettori di reddito.

¹ Confcommercio – Ristorazione 2023 – Rapporto Annuale

² FIPE (Federazione Italiana Pubblici Esercizi) - Ristorazione 2023 – Rapporto annuale: *“Tra recupero e difficoltà: un settore affamato di (buon) lavoro”*.

d. Costituente relazionale e aspetti urbanistici

L'HORECA generalmente inteso è stato definito il "*Terzo Luogo*", così citato dal sociologo statunitense Ray Oldenburg nel suo libro "*The great good place*" dopo la Famiglia e il Lavoro.

Si tratta di un complesso tessuto sociale che costituisce la sintassi relazionale tra il territorio e i suoi abitanti. Mettere a rischio questo canale, senza avere soluzioni percorribili sostitutive, ma solo in forza di un vincolo imperativo e securitario, significa spossare la comunità delle proprie relazioni sociali e fisiche.

L'attività sul territorio di aziende e Pubblici Esercizi del canale HORECA contribuisce alla valorizzazione urbanistica e alla sicurezza sociale.

- Dal punto di vista urbanistico, infatti, la presenza di aziende in attività rappresenta un'attrattiva allo sviluppo economico del distretto, fungendo da polarizzatore magnetico anche verso potenziali insediamenti, mentre lo spettacolo desolante di immobili in disuso contribuisce al lento declino dell'intero comprensorio di riferimento.
- Sotto il profilo sociale, la maggiore intensità di frequentazione di una via o una zona contribuisce a garantirne una più alta sicurezza. I costi in termini di degrado urbano e sociale della crisi del 2008 sono ancora evidenti.

Dalla crisi del mercato durante la pandemia alla ripresa

Nel 2019 il Centro Studi Italgrob su dati IRI e Trade Lab (primari istituti specializzati in studi e ricerche nel settore HORECA) hanno analizzato il comparto dei consumi food & beverage “fuori casa” (*sell-out*), valutandolo in **85,29 miliardi di euro**.

Nel 2020 si è verificata una consistente riduzione economica del comparto, che ha raggiunto il valore di **54,25 miliardi di euro** (-36%), registrando una contrazione di circa 31 miliardi di euro di incassi. Il crollo dei consumi a valle ha avuto inevitabili ripercussioni sulla filiera HORECA. Nel 2020 il valore degli acquisti di food & beverage (*sell-in* effettuati da tutti i canali che compongono il “fuori casa”) è stato di 16,964 MLD di euro rispetto ai 26,1 MLD del 2019.

Nel 2021 si è verificato un previsto rimbalzo tecnico che ha riportato il valore degli incassi a **68 miliardi di euro**, segnando comunque inevitabilmente un -20% rispetto ai valori del 2019. A trainare tale rimbalzo è stato determinante il legame indissolubile tra HORECA e turismo: infatti il 20,4% di incremento dei fatturati rispetto al 2020 è stato dettato dai flussi turistici che hanno rappresentato il 19% del valore del mercato fuori casa nel 2021, di questi l’80% prodotto dall’esclusivo turismo italiano.

Nel 2022 si è verificato un rimbalzo positivo che ha riportato il valore degli incassi a **93 miliardi di euro**, segnando comunque un +9% rispetto ai valori del 2019. A contribuire al trend positivo è stato determinante il progressivo allentamento e conseguente abbandono delle misure restrittive legate all’emergenza pandemica: il risultato è infatti un +37% di incrementi di fatturato rispetto al 2021.

MERCATO HORECA A VALORE: CHIUSURA 2022				
	2019	2020	2021	2022
MERCATO HORECA	85.290 Mio €	54.255 Mio €	68.000 Mio €	93.000 Mio €
Variazione del mercato HORECA rispetto al 2019		-31 Mld €	-17 Mld €	+8 Mld €
		-36%	-20%	+9%
Variazione del mercato HORECA rispetto all'anno precedente		-36%	+26%	+37%

Tabella 1 - Fonte: Centro Studi Italgrob su dati IRI e Trade Lab

La Tabella 2 mostra l'andamento mensile del mercato HORECA negli anni 2020, 2021, 2022 rispetto al 2019 e gli effetti che le misure restrittive messe in atto hanno avuto direttamente sul valore del mercato. Il **primo lockdown** (marzo-maggio 2020) ha generato una riduzione media di oltre l'88% con il picco nel mese di aprile, in cui l'impatto ha sfiorato la negatività del 100%.

Il **periodo estivo** (luglio-settembre 2020), in cui le misure sono state allentate, ha rivitalizzato il mercato, che ha comunque sofferto una grave flessione rispetto al 2019.

Le ulteriori **misure del periodo** pre e post **natalizio 2020** hanno cagionato un ulteriore grave danno.

Nel **2021**, con trend ancora negativo rispetto a quello del 2019, si sono scontate le ulteriori misure restrittive governative e locali. **L'inverno e la primavera 2021** hanno replicato, con percentuali leggermente più positive, i dati registrati nello stesso periodo del 2020. Solo con l'avvento della **stagione estiva** ci si è avvicinati ai fatturati del 2019.

Nel **2022**, si può riscontrare come l'andamento mensile sia pressoché riallineato a quello riscontrato nel 2019, riportando quindi il trend di mercato in linea con quello pre-pandemico, anche in relazione al già citato allentamento e abbandono delle misure restrittive. nel 2022 il valore di mercato dei distributori HORECA in termini di *sell-in* – ovvero le vendite all'ingrosso – è pari a 28,5 miliardi di euro.

MERCATO HORECA A VALORE: andamento mensile 2020, 2021, 2022 VS 2019

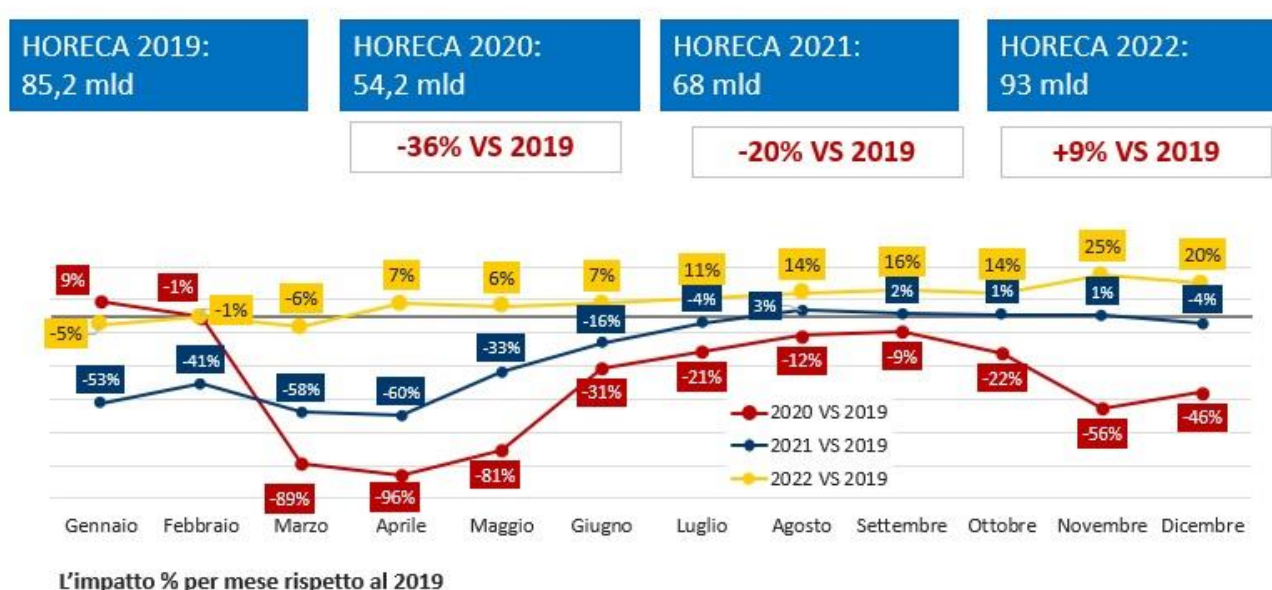


Tabella 2 - Fonte: Centro Studi Italgrob su dati IRI e Trade Lab

Sempre secondo il Rapporto Ristorazione 2023 elaborato da Confcommercio in Italia sono attivi oltre 350.000 punti di consumo tra bar, ristoranti, pizzerie, gelaterie, take away, discoteche. Si tratta quindi di un settore molto frammentato, caratterizzato da una bassa produttività per punto di consumo (il fatturato medio annuale è di circa 250.000 euro), spesso ancora a gestione familiare e già caratterizzato da un elevato tasso di turnover (circa il 20% nel 2022). In aggiunta, si registrano oltre 700 insegne della ristorazione commerciale in catena (fast food, caffetterie, hamburgerie, piadinerie, tosterie, gelaterie, pizzerie), a cui si aggiungono gli operatori della ristorazione collettiva. Nel 2022 hanno avviato l'attività 9.688 imprese mentre 20.384 l'hanno cessata, il saldo è negativo per 10.696 unità per circa un terzo concentrato nell'Italia meridionale. Resta quindi elevato il turn over imprenditoriale nel settore.

Si specifica che il settore dei punti di consumo è fortemente rappresentato da microimprese familiari patrimonialmente deboli e finanziariamente inconsistenti. Non avendo una credibilità di merito creditizio, **l'esistenza dell'intero settore si basa quasi esclusivamente sulla dilazione delle passività correnti, trasferendo l'onere del costo del capitale di funzionamento in capo all'operatore immediatamente a monte, ovvero il distributore del food & beverage.**

Gli (invisibili) attori della filiera

I distributori del food & beverage rappresentano la catena che permette alla filiera di raggiungere capillarmente i pubblici esercizi di tutto il territorio nazionale, veicolando i prodotti ai consumatori.

Di seguito dati, stime e informazioni concernenti la filiera e i suoi operatori:

a. Rappresentanza numerica e territoriale

Le aziende del settore presenti in Italia sono migliaia, la maggior parte delle quali a conduzione familiare e nate nel dopoguerra. Quasi il 60% degli operatori fattura mediamente 3 milioni di euro.

In Italia il numero di distributori nell'ambito del food & beverage è pari a **circa 3.400**, al Sud si concentra la maggior quota di operatori (circa 900). A seguire il Nord Ovest (circa 800), il Nord Est (700), il Centro (600) e le Isole (400).

Relativamente al fatturato, invece, nel 2022 il valore di mercato dei distributori HORECA in termini di *sell-in* – ovvero le vendite all'ingrosso – è pari a 28,5 miliardi di euro.

b. Occupazione del comparto

Gli occupati del settore distributivo comprendono imprenditori, agenti di vendita, personale amministrativo, addetti alla logistica, magazzinieri e altre figure professionali. Tutti questi soggetti sono stati inevitabilmente e drammaticamente colpiti dalla crisi che si è sviluppata nel 2020 a causa dell'emergenza sanitaria. La tabella qui di seguito illustra la dimensione occupazionale attuale del sistema HORECA.

La dimensione occupazionale del sistema HORECA in Italia

Settore	Occupati
Distribuzione Intermedia	Oltre 60 mila addetti tra diretti e indiretti
Punti vendita HORECA	900 mila addetti tra diretti e indiretti

Tabella 3 - Fonte: Centro Studi Italgrob su dati IRI e Trade Lab

c. Stime di fatturato e l'impatto del COVID-19 sui comparti della distribuzione food & beverage

L'emergenza sanitaria e le sue conseguenze hanno avuto un impatto devastante su tutto il comparto dell'accoglienza, della ristorazione e su tutta la filiera dell'HORECA.

Le misure assunte dalle istituzioni per il supporto all'economia e gli strumenti dei ristori e dei sostegni alle imprese non sono riusciti a contenere il danno subito dal comparto della distribuzione food & beverage.

I sussidi basati sulle classificazioni ATECO nel 2020 hanno escluso completamente il settore della distribuzione, nonostante la stretta interconnessione con il settore della ristorazione e dell'accoglienza, che ha potuto invece godere di ristori in quanto rallentato o fermato dalle previsioni della decretazione emergenziale.

La distribuzione food & beverage non è stata chiusa per decreto, ma lo è stata di fatto.

È evidente come il mercato della distribuzione food & beverage a servizio dell'Horeca abbia risentito delle chiusure dei propri punti vendita:

- nel **2020** il fatturato complessivo dei distributori food & beverage si è attestato poco sopra la soglia di € 10 MLD (10.600 MLD), con un **crollo del 36,7%** rispetto al 2019 (16,9 MLD).
Le perdite sono quindi stimate nell'ordine di 6,3 miliardi di euro.
- nel **2021** il fatturato complessivo dei distributori food & beverage si è attestato intorno ai € 14 MLD, con un **rimbalzo tecnico del + 30% rispetto al 2020**.
Le perdite del 2021 rispetto al 2019 si sono attestate al -18% circa.

Nel **2022**, invece, complice il progressivo allentamento e conseguente abbandono delle misure restrittive legate all'emergenza pandemica, il fatturato complessivo dei distributori food & beverage si è attestato intorno ai € 16 MLD.

2. D.lgs n. 198/2021 pratiche sleali nella filiera agroalimentare: impatto sulla filiera Horeca

La disciplina delle **pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare** è stata introdotta a livello comunitario dalla **direttiva europea n. 633 del 17 aprile 2019** in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare: la commissione europea con questa direttiva ha voluto tutelare i piccoli produttori di fronte ai grandi distributori. La norma non si applica però se il produttore/venditore ha un fatturato uguale o superiore (o comunque non superiore ai 350 milioni di euro) rispetto al cliente/acquirente.

I distributori di food&beverage difficilmente si confrontano con clienti che fatturano di più e quindi teoricamente questa direttiva non dovrebbe toccare i distributori Horeca.

Nell'ordinamento italiano la direttiva europea ha trovato applicazione grazie all'**articolo 7** della **legge delega n. 53 del 22 aprile 2021** (la Legge di delegazione europea 2019-2020), in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari, approvata dal Parlamento italiano che però applica la direttiva europea senza tener conto dell'aspetto legato ai fatturati di venditori e acquirenti previsto dalla direttiva europea.

A seguito di tale legge, il **decreto legislativo n. 198 dell'8 novembre 2021** ha disciplinato le **pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare**. Il presente decreto legislativo, redatto in particolar modo dal Ministero dell'Agricoltura, ha dovuto tener conto del paletto legato ai fatturati di venditori e acquirenti imposto dalla legge delega, senza potersi distaccare dalla previsione normativa della stessa.

a. Atto Camera 851: la posizione dell'Associazione

In questo contesto, si inserisce quanto previsto dalla proposta di legge ([Atto Camera 851](#)) a prima firma dell'On. Bergarmini recante **“Modifiche al citato decreto legislativo 198/2021 in materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari”**, attualmente in corso di esame in XIII Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati.

In merito alle norme contenute nella proposta, Italgrob ritiene **positiva la previsione**, relativa agli elementi essenziali del contratto di cessione, secondo la quale nello stabilire i prezzi, che possono essere fissi o variabili, l'acquirente, nei rapporti con il fornitore debba tenere conto dei costi di produzione. L'Associazione, dunque, accoglie con favore che nella determinazione dei prezzi siano tenuti in debita considerazione vari fattori quali l'aumento dei prezzi internazionali delle materie prime energetiche e agricole e l'instabilità delle condizioni meteorologiche.

Detto ciò, l'impianto del decreto legislativo 198/2021 presenta per Italgrob delle criticità in relazione al contratto quadro che interessano in maniera significativa l'intera categoria dei distributori di food&beverage, che non viene presa in esame di modifica dalla proposta di legge Atto Camera 851, attualmente in discussione in Commissione. L'Associazione, infatti, ritiene di fondamentale importanza inserire una modifica che limiti l'obbligo dell'accordo quadro ai soli produttori, escludendo quindi i distributori dal campo di azione del citato decreto legislativo. La motivazione è che si aggrava la mole di lavoro per l'amministrazione sia da parte dei distributori sia per i pubblici esercizi, considerato che ogni pubblico esercizio ha in media 3 o 4 fornitori e anche i distributori si trovano nella condizione di dover controllare contratti tra loro sempre diversi in quanto sensibili a variazioni dei prezzi, anche con cadenza settimanale.

Inoltre, nello specifico, il decreto legislativo prevede **sanzioni pesanti** ed effettivamente dissuasive, pensate per la filiera della grande distribuzione costituita da un numero esiguo di imprenditori, ma che ora si applicano anche alla filiera dell'Horeca composta da oltre 3000 distributori che quotidianamente forniscono oltre 300.000 pubblici esercizi (Bar, ristoranti, Hotel ecc.).

Le sanzioni, a seconda dei casi, variano da un importo compreso tra 1.000 euro e 30.000 euro, fino a raggiungere il 5% (10% in caso di recidiva) del fatturato realizzato nell'esercizio precedente, previsto dall'articolo 10 del decreto legislativo 198 del 2021. Per recidiva si intende che il limite massimo del 10% può essere applicato, ad esempio, in caso di accertata prosecuzione di alcune violazioni o di reiterazione della medesima violazione durante lo stesso anno.

b. Le osservazioni di Italglob

A. Limitare l'obbligo dell'accordo quadro ai soli produttori

Limitando l'obbligo ai soli produttori, tutta la distribuzione ne resterebbe fuori e tutti i produttori dai più grandi ai più piccoli potrebbero godere della tutela di un accordo a monte. Quindi verrebbe disciplinato e tutelato:

- il rapporto produttore-grande distribuzione;
- il rapporto produttore-distributore;
- il rapporto produttore-pubblico esercizio.

In questo caso: il produttore che scegliesse di andare sul mercato attraverso la grande distribuzione o attraverso il distributore (o grossista) o arrivando direttamente sul pubblico esercizio, è tutelato dall'accordo e viene fatta salva la *ratio* della norma europea (tutelare i piccoli produttori nei rapporti con la grande distribuzione).

B. Introdurre le fasce di fatturato: nel caso non si prendesse in considerazione l'esclusione dei distributori dall'applicazione del contratto quadro, si chiede di introdurre le fasce di fatturato come previsto dalla direttiva europea 633/2019 (articolo 1, comma 2). In questo caso sarebbe necessario capire se la soglia di fatturato da prendere in considerazione possa riferirsi all'intero volume d'affari del pubblico esercizio o al fatturato sviluppato dal cliente per i prodotti forniti.

C. Rimuovere l'obbligo degli interessi di mora sui ritardati pagamenti (articolo 4 del dlgs 198/2021)
Sempre nel caso in cui non si prendesse in considerazione l'esclusione dei distributori dall'applicazione del contratto quadro, sarebbe preferibile prevedere la facoltà e non l'obbligatorietà dell'emissione degli interessi di mora. Si è creata infatti una situazione di difficile gestione per due motivi specifici:

- si fanno gravare ulteriori oneri di difficile esigibilità sulle aziende fornite;
- si corre il rischio di un avere un risultato d'esercizio fittizio (ricavi su cui pagare le imposte e rischio annacquamento del patrimonio netto → come già accaduto in passato nel mondo bancario con gli interessi di mora su crediti in sofferenza).

D. Modificare/ridurre le sanzioni estremamente onerose (articolo 10 del dlgs 198/2021)

Se venisse limitato l'obbligo dell'accordo quadro ai soli produttori (Proposta A) e se venisse rimosso l'obbligo degli interessi di mora (Proposta C) – mantenendo solo la facoltà – non si creerebbe una situazione di inadempienza e quindi decadrebbe la sanzionabilità. Se non fosse possibile modificare il dettato normativo sulla sanzionabilità, sarebbe comunque necessario ridurre le sanzioni ritenute estremamente onerose.

Ci riserviamo di suggerire, in sede di presentazione degli emendamenti alla proposta di legge Atto Camera 851, una proposta di modifica che vada nella direzione di escludere, come già espresso, i distributori dal campo di applicazione del decreto legislativo 198/2021.



CONTRIBUTO FEDAGROMERCATI-CONFCOMMERCIO

In merito alla proposta di legge C. 851 recante Modifiche al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, in materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari, Fedagromercati-Confindustria è favorevole all'inserimento dei costi produzione nei contratti di cessione come definito dall'articolo 1, nelle misure e nelle definizioni espresse nella proposta, ma vogliamo anche far presente che le aziende dell'ingrosso ortofrutticolo e della distribuzione sono colpite allo stesso modo dall'aumento dei costi, i quali, come per gli agricoltori, sono cresciuti in modo esponenziale a causa dell'aumento dei prezzi delle materie prime o della difficoltà di approvvigionamento, per non parlare del calo dei consumi e dell'aumento dei costi del confezionamento, della logistica e dell'energia elettrica, scaturiti dagli ultimi eventi mondiali climatici e sociali. La Federazione è quindi a disposizione per lavorare insieme nella realizzazione di una filiera agroalimentare più equa e trasparente, ma riteniamo che sia necessario dedicare all'interno della legge n.198 una parte specifica al ruolo degli operatori grossisti, i quali agiscono sia come acquirenti ma anche come fornitori nei confronti di altri soggetti a seconda dei diversi casi, proprio per il loro ruolo di mediazione fra la domanda e l'offerta. Un tale chiarimento permetterebbe quindi di inquadrare e definire anche tutte le fattispecie in cui i grossisti sono fornitori con l'obiettivo di avere un quadro più chiaro dell'intero settore e ribaltare l'aumento dei costi su tutta la filiera per tutelare la redditività di tutte le imprese del comparto.

Audizione presso la XIII Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati

(giovedì 8 giugno 2023)

DdL (C. 851) Modifiche al dlgs. 198/2021 in materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità

Federalimentare riunisce le 13 Associazioni nazionali di Categoria dell'Industria degli alimenti e delle bevande, rappresenta l'anello centrale della filiera agroalimentare, con oltre 7mila imprese che impiegano 400mila dipendenti, ed è il primo settore manifatturiero del Paese con un fatturato di 180 miliardi di euro e il secondo settore dell'export del "made in Italy" per un totale di 50 miliardi di euro.

Ringraziamo la XIII Commissione Agricoltura per l'opportunità di esprimere il nostro parere su un provvedimento potenzialmente molto impattante per tutto il settore. Come Industria alimentare, condividiamo l'opportunità di evitare abusi e tutelare il valore economico e sociale dei prodotti lungo la food-chain e abbiamo sempre seguito con attenzione il dibattito nazionale ed europeo sul tema della lotta alle pratiche sleali lungo la filiera alimentare, intrapreso con l'art. 62 del DL 1/2012 e col relativo Decreto MiPAAF attuativo, e proseguito più recentemente con l'adozione della Direttiva (UE) 633/2019 e col relativo DLgs di recepimento n 198 del 2021, che hanno ridefinito il quadro normativo di riferimento.

Federalimentare aderisce dunque al principio secondo cui debba essere garantita un'adeguata remuneratività a tutti gli attori della filiera alimentare. Tuttavia, crediamo sia necessario assicurarsi che le norme volte a questo scopo siano chiare, pienamente applicabili e rispettose dei principi di libera concorrenza propri di un'economia di mercato. In caso contrario, si correrebbe il serio rischio di creare gravi rigidità e squilibri inconciliabili con le fisiologiche dinamiche del mercato, con la conseguenza di aumentare a dismisura i contenziosi e, più in generale, di minare la competitività di tutta la filiera.

Nello spirito di leale collaborazione con le Istituzioni, offriamo dunque alla Commissione Agricoltura alcuni rilievi tecnici al disegno di legge 851. Il provvedimento nella sua attuale formulazione presenta diversi profili d'incertezza e di potenziale inapplicabilità, che a nostro avviso ne pregiudicherebbero l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti e ne impedirebbero la concreta attuazione.

Premessa

Il Progetto di legge n. 851, con il dichiarato obiettivo di tutelare la redditività delle imprese agricole:

- all'art. 1, interviene sull'art. 3, comma 2, del DLgs 198/21 prevedendo che i prezzi stabiliti nel contratto di cessione tra il fornitore e l'acquirente devono tener conto dei costi di produzione definiti sulla base di una serie di fattori ivi indicati;
- all'art. 2, delega il Governo ad adottare un decreto legislativo volto a disciplinare le filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agro-alimentari sulla base di alcuni parametri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle filiere.

Per quanto concerne il rispetto del quadro normativo UE, nella relazione introduttiva del Progetto di legge n. 851, viene evidenziato che, sebbene l'art. 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ("TFUE") vieti le intese restrittive della concorrenza volte all'incremento dei prezzi o alla diminuzione della produzione, l'articolo 210-bis esclude da tale divieto gli accordi restrittivi del settore agricolo che siano indispensabili per conseguire le c.d. norme di sostenibilità.

Articolo 1 – Costi di produzione

Con riferimento all'articolo 1, si ritiene opportuno illustrare innanzitutto alcune considerazioni relative al rispetto dei principi alla base della libera concorrenza tra Imprese.

- La norma, prefigurando la piena e obbligatoria *disclosure* dei costi di produzione nei contratti di cessione, sembra preconstituire **una condizione di eccessiva trasparenza sul mercato**, tale da generare **dubbi di compatibilità con le disposizioni in materia di concorrenza**: tra gli **accordi che ostacolano il corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali si annoverano infatti soprattutto quelli aventi ad oggetto la definizione del prezzo o di fattori che incidono in maniera rilevante sulla sua determinazione, come per esempio i costi**. Ciò è confermato sia dagli Orientamenti della Commissione Europea, in cui si legge che un accordo di produzione in comune potrebbe avere effetti restrittivi sulla concorrenza se aumenta la condivisione dei costi ad un livello che permette alle parti di attuare pratiche collusive (le cosiddette *cooperazioni orizzontali*), sia dalla stessa prassi dell'AGCM, che ha spesso ravvisato un'alterazione dell'interazione competitiva tra *player* di mercato a seguito della **comunicazione di informazioni commercialmente sensibili**, come quelle relative ai costi necessari a determinare il prezzo del prodotto finito (Cfr. *Comunicazione della Commissione Europea - Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale (2011/C 11/01)*, paragrafi 175 e 176; Cfr. *Provvedimento AGCM n. 22521 del 15 giugno 2011. Nello stesso senso si veda anche il provvedimento n. 26705 del 25 luglio 2017 - 1793*)
- **Obbligare le parti del contratto all'indicazione dell'ammontare dei propri costi di produzione**, pregiudicando le esigenze di riservatezza rispetto a elementi cruciali di competitività delle imprese e ingessando la libera negoziazione contrattuale con l'applicazione di una sorta di "prezzo imposto", **potrebbe quindi integrare un'intesa restrittiva della concorrenza**, considerato anche che la **circolazione delle informazioni di costo determinerebbe un allineamento dei prezzi delle materie prime e gli stessi acquirenti sarebbero spinti ad uniformare le proprie strategie commerciali**.
- Se la riduzione dei costi non fosse più un incentivo a rendere i prodotti più competitivi sul mercato, i **produttori si limiterebbero a fissare i costi di produzione, perdendo così ogni interesse e spinta alla riduzione dei costi operativi attraverso l'ottimizzazione dei processi e le economie gestionali**.
- Non si può dunque escludere che, a fronte della dichiarazione dei costi di produzione, **il prezzo di cessione delle materie prime prodotte in Italia possa aumentare in modo generalizzato, con la conseguenza che, contrariamente alla *ratio* della disciplina, da un lato vengano disincentivate le imprese più efficienti e dall'altro le imprese acquirenti vengano spinte ad approvvigionarsi da fornitori situati all'estero**.
- Seppure si volesse giustificare tale previsione alla luce della menzionata deroga di cui all'art. 210-bis TFUE relativa alle intese restrittive alla concorrenza, **pare difficile poter affermare che l'indicazione dei costi di produzione nel contratto di cessione sia strumentale al perseguimento delle ragioni di sostenibilità ambientale indicate dal comma 3 di tale articolo** (quali la protezione dell'ambiente, la riduzione dell'uso di pesticidi e della resistenza antimicrobica, la salute degli animali....).
- Va inoltre evidenziato **che il D.Lgs 198/21 già reca una disposizione specifica che annovera tra le pratiche commerciali sleali un divieto di vendita al di sotto dei costi di produzione (art. 5.1 lett b)), per cui l'art. 1 del DdL 851 sembra recare una duplicazione non necessaria che pone la norma in contrasto con i principi di indispensabilità e stretta proporzionalità**, richiamati anche nelle premesse della Direttiva 633/2019 (nel considerando 39, che prevede che gli Stati membri possano introdurre nel loro territorio norme nazionali più rigorose a tutela dei rapporti tra le imprese lungo la filiera agroalimentare, a condizione che tali norme siano proporzionate e indispensabili).

Oltre al rischio di disallineamento rispetto alle norme sulla concorrenza, l'**art 1 del DdL 851** lascia irrisolti una **serie di interrogativi e di questioni applicative**, che rendono oggettivamente la norma di difficile, se non impossibile, attuazione concreta.

- **Non viene chiarito chi è chiamato a definire i costi di produzione e sulla base di quali criteri, né come i costi dichiarati devono essere comprovati e verificati.**
- **Non si considera che i costi di produzione non sono automaticamente traducibili nei prezzi di cessione**, dal momento che questi ultimi sono spesso stabiliti nell'ambito del rapporto negoziale per intervalli di tempo predeterminati, mentre i costi di produzione possono subire variazioni le più repentine da un giorno all'altro.
- **L'indicazione e la verifica dei costi di produzione lungo l'intera filiera** (*la norma - per come è scritta - pare riferirsi all'intera food-chain e altrimenti rischierebbe di essere discriminatoria*) prefigura **oneri aggiuntivi non indifferenti per gli operatori** che, anche giornalmente, concludono più contratti di cessione su gamme di prodotto sempre più ampie e articolate, nonché nelle filiere in cui la trasformazione di volumi particolarmente ingenti in tempi ristretti impone di approvvigionarsi e interfacciarsi con centinaia di fornitori di materia prima. Pare utile qui ricordare la disapplicazione sostanziale in Francia delle varie leggi Egalin 1, 2 e 3, che prevedono appunto di "tenere conto" nei loro listini dei costi di produzione anche da parte dell'Industria: si tratta infatti di una norma di difficilissima applicazione pratica, le imprese non vogliono far conoscere i loro costi di produzione, e la stessa Autorità chiamata ad applicarla al momento è inattiva e sta tollerando una situazione generalizzata di non applicazione da parte degli operatori.

Da ultimo - anche al netto dei rilievi di concorrenzialità sopra esposti - **vale la pena ricordare che né il concetto di "costi medi di produzione" che fin dal 2016 si era provato a introdurre nell'ordinamento quale parametro, in caso di scostamento, di sussistenza delle pratiche sleali, né quello diverso di "costi di produzione" introdotto col DLgs 198/2021 hanno finora trovato riscontro nell'attività di controllo e verifica di conformità alle norme contro le pratiche sleali svolte dalle Autorità Competenti (ICQRF e AGCM).**

Articolo 2 – Delega al Governo

Con riferimento alla delega prevista dall'art. 2, che già **a una prima lettura appare assai ampia e generica e suscettibile di andare a sovrapporsi a una serie di discipline già esistenti (p.e. relativamente ad alcuni regimi qualitativi e di sostenibilità)**, è opportuno richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale: *"le norme deleganti non possono limitarsi a disposizioni talmente generiche da essere riferibili indistintamente a materie vastissime ed eterogenee, né possono esaurirsi in mere enunciazioni di finalità, ma debbono essere idonee ad indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo"* (sentenza 156/87). Nel caso del DdL 851, è evidente come la delega di cui all'art. 2 realizzi una totale commistione tra l'oggetto del potere delegato e i principi e criteri direttivi, cui tale potere dovrebbe sottostare (in ossequio all'art. 76 della Costituzione). Quelli che sono presentati come *"principi e criteri direttivi"*, infatti, non sono altro che una specificazione, pur con un maggior grado di dettaglio, dell'oggetto del potere delegato, che viene generalmente individuato nella *"disciplina delle filiere"*, al comma 1, e poi nella fissazione di *"criteri per la definizione dei parametri di sostenibilità ambientale"*, *"agevolazioni"* ed *"incentivi"*, al comma 2. In altri termini, adottando un simile disegno di legge, **il Parlamento indicherebbe solo cosa è tenuto a disciplinare il Governo ma non come il Governo è tenuto ad esercitare tale potere di legiferare**, motivo per cui il disegno di legge di delegazione sembra mancare di uno degli elementi richiesti per la sua stessa validità.

In conclusione, si ritiene che il DdL 851 nella sua attuale stesura rischi di introdurre troppi elementi di incertezza su aspetti cruciali per la competitività della filiera e delle Imprese, senza tuttavia rispondere all'esigenza di far fronte a forti fluttuazioni dei costi degli input, come quelle sperimentate negli ultimi anni da tutti gli attori della food-chain per i noti fattori di destabilizzazione degli equilibri geoeconomici globali, per le quali sarebbe necessario pensare ad altri strumenti di intervento.



CONSIDERAZIONI E PROPOSTE RELATIVI A

ATTO CAMERA 851

Osservazioni sull'articolo 1

1. Nella definizione di costi di produzione si menziona che si tratta di "costi elaborati sulla base....", ma **non viene fornito alcun riferimento né indicazione su a chi spetti questa elaborazione né sulla base di quali principi e criteri di valutazione** (la media? il valore massimo presumibile? La rilevazione puntuale del momento? Di quale momento? La serie storica? Quanto ampia?). Se da un lato una tale formulazione consente indubbiamente maggior libertà di manovra agli operatori per individuare i parametri più idonei a seconda della tipologia della fornitura, non bisogna trascurare il fatto che tanta flessibilità rischia di prestarsi a facili contenziosi tra le parti che potrebbero altrettanto facilmente risultare impossibili da dirimere non avendo riferimenti certi e univoci indicati dalla norma.
2. Dall'elenco dei **fattori di costo** che vengono presi in considerazione per determinare i costi di produzione **mancono numerosi aspetti decisamente rilevanti** da tenere in considerazione: dagli aspetti geopolitici alle difficoltà degli approvvigionamenti di determinate materie prime per ragioni di carattere eccezionale non climatico o ambientale (guerre, blocchi dei trasporti e degli scambi....), dagli shock monetari al costo di molteplici fattori accessori della produzione (imballaggi e simili).
3. Il **rinvio al tenere in considerazione i costi di produzione nella determinazione dei prezzi è decisamente generico**. Senza un riferimento temporale rischia di sollevare più contenziosi che benefici. Non è inoltre definito in che modo si debba dar prova del fatto che i prezzi di cessione fissati tengano conto dei costi di produzione.
4. In via più generale si ravvisa che **il collegamento tra costi di produzione e prezzi di cessione appare difficilmente praticabile nella realtà**: i prezzi di cessione sono solitamente determinati per periodi di riferimento fissi e mediamente lunghi, mentre l'andamento dei costi di produzione può subire shock molto intensi per brevi periodi di tempo (impennate che poi ridiscendono) o anche subire salti di livello (impennate che non tornano ai livelli precedenti) su periodi temporali imprevedibili. Vale inoltre la pena ricordare anche la pronuncia dell'Antitrust in materia di correlazione tra costi di produzione e prezzi di cessione laddove, con propria sentenza del 2016 ebbe a precisare che: *"In ordine alla tutela della parte contrattuale debole, l'indagine porta a escludere che le stime sui costi medi di produzione possano essere utilizzate come un parametro di confronto automatico, al di sotto del quale il prezzo di acquisto del latte applicato dall'industria debba essere necessariamente considerato un'imposizione illecita"*.

Proposte sull'articolo 1

In considerazione della già ampia copertura offerta dal D.Lgs. 198/21 al tema del rispetto dei costi di produzione con l'articolo 5 comma 1 lettera b che individua come pratica sleale vietata *"l'imposizione di condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore, ivi compresa quella di vendere prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione"* **si propone quanto segue:**

1. Le **previsioni di carattere incerto dovrebbero essere rimosse/soppresse** al fine di fornire agli operatori maggiore certezza e minore aleatorietà circa la conformità dei contratti alla norma. Non è pensabile che un operatore sottoscriva un contratto senza poter avere la certezza di aver adempiuto a tutte le norme previste in materia di leale comportamento commerciale.
2. Potrebbe essere opportuno **prevedere che di fronte a fluttuazioni estreme dei costi di produzione** (da individuare con criteri precisi sia per entità sia per durata temporale) **vi sia l'obbligo delle parti di ridiscutere i prezzi di cessione** per valutarne un adeguamento. Sarebbe anche utile prevedere la possibilità dell'intervento pubblico per favorire l'adempimento di tale obbligo in caso una delle parti



non si attivi. Potrebbe essere parimenti opportuno prevedere, nel medesimo caso, la convocazione di un tavolo di filiera da parte del Masaf per approfondire la situazione e individuare soluzioni.

3. A latere, si coglie l'opportunità per **proporre l'introduzione di una semplificazione burocratica alla norma**. Come noto l'articolo 3 ai commi 1 e 2 detta i requisiti obbligatori dei contratti di cessione da redigere obbligatoriamente in forma scritta. Il successivo comma 3 ammette le forme equipollenti come fattura, ddt, ecc. solo in presenza di un precedente contratto quadro tra le parti. Il mondo delle forniture alimentari al dettaglio si trova a confrontarsi da circa un anno (giugno 2022 era il termine per l'adeguamento dei contratti) con questa nuova "rigidità" delle relazioni commerciali che rende più difficile avvalersi di occasioni di prezzo e nuovi fornitori in assenza di un contratto pre esistente. Accade spesso infatti che produttori e negozianti al dettaglio non abbiano rapporti di fornitura stabili e continuativi e possano voler effettuare un ordine a un produttore per cogliere un'opportunità commerciale o anche solo per effettuare una prova in punto vendita. La necessità del contratto quadro preesistente complica questi rapporti "spot" e irrigidisce il mercato. Si suggerisce di poter introdurre **una semplificazione ad hoc per le forniture a realtà commerciali distributive di piccole dimensioni (da definire) ammettendo solo per loro la possibilità di forma equipollente anche senza il contratto quadro pre esistente**.

Osservazioni sull'articolo 2

1. **La delega non chiarisce quanto e fino a che punto le discipline introdotte dovranno individuare produzioni di qualità superiore** rispetto alle altre e se saranno previste indicazioni qualitative a beneficio del consumatore, per una più facile identificazione dei prodotti che rispettano tali discipline.
2. La delega appare sollevare quantomeno delle **questioni di compatibilità con le previsioni già adottate dalla Repubblica in materia di Classyfarm** per la valutazione delle performance degli allevamenti in ambito sanitario e in materia di benessere animale o sostenibilità delle produzioni zootecniche rispettivamente con i **SQNB** (SQN Benessere Animale) e **SQNZ** (SQN Zootecnia), tutti sistemi già implementati coerentemente e compatibilmente con il quadro normativo europeo di riferimento per competenza.
3. La previsione di un DLgs come quello qui previsto è bene che sia interministeriale, ma dal momento che si prevedono interventi anche in materia di salute e benessere animale, **spicca la mancata previsione del concerto con il Ministero della Salute** al quale spettano le competenze in ambito veterinario e nutrizionale sugli alimenti.

Proposte sull'articolo 2

1. Potrebbe essere **più calzante una delega più puntuale circa la previsione di un sistema qualitativamente distintivo rispetto alle altre produzioni**, con l'indicazione che la nuova disciplina formulata dal governo si dimostri migliorativa in almeno un ambito rispetto alle vigenti previsioni normative di base. Servirebbe inoltre prevedere esplicitamente che le nuove discipline siano differenziate per filiera produttiva, che sia acquisito il parere degli stakeholder, che sia prevista la valorizzazione al consumatore delle nuove e migliorative previsioni almeno con un marchio specifico e che il governo possa eventualmente prevedere una revisione periodica delle medesime discipline o un loro progressivo aggiornamento periodico (es. ogni 5 o 10 anni) sulla base di una pianificazione concordata con gli stakeholder.



ASSICA

Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi

aderente a Confindustria

www.assica.it

2. **La delega dovrebbe esplicitamente prevedere la verifica di coerenza e compatibilità delle discipline adottate dal governo con le misure nazionali già esistenti** ed impegnare il governo ad evitare sovrapposizioni nonché duplicazioni di adempimenti in capo agli operatori coinvolti.
3. **La delega dovrebbe esplicitamente contemplare il concerto con il Ministero della Salute** per gli ambiti di competenza di questo.

Sono Domenico Sacchetto e sono contento di poter rappresentare la AOP Piemonte, ovvero la associazione delle organizzazioni dei produttori, formata da 2500 produttori dislocate in 4 regioni italiane.

Sicuramente il 198 è un articolo che può dare un grande aiuto a noi produttori per riuscire a coprire i costi di produzione perché se si continua così, come negli ultimi anni, con le vendite dei nostri prodotti sotto costo, certamente molte aziende chiuderanno e non avremmo più un tessuto agricolo importante come esiste in questo momento

Il grande problema è che l'andamento climatico degli ultimi anni: la siccità, le trombe d'acqua...il calo dei consumi dovuto alla guerra, all'inflazione che ha indebolito il potere d'acquisto dei cittadini, la chiusura della Russia già dal 2014 stanno creando enormi problemi a noi produttori e le polizze assicurative sono ormai inefficienti.

Noi che facciamo parte di quell'Italia che ha dei costi di produzione superiori in assoluto confronto a tutti gli altri paesi europei, noi che ci impegniamo con una specifica lotta integrata diversa dalle altre regioni e con costi di produzione differenti.

Inoltre le certificazioni richieste dalla GDO sono diverse e con delle caratteristiche e dei costi differenti tra i vari paesi e anche questo va ad incidere in modo significativo sui costi di produzione.

Quindi per poter difenderci e poter vendere i nostri prodotti ad un costo ammissibile per dare un reddito ai produttori e un po' di sostenibilità dovremmo cercare di copiare il modello francese, dove viene privilegiato il consumo della frutta nazionale che dà garanzie al produttore e lo stimola a produrre sempre meglio e soddisfare il consumatore.

Noi chiediamo anche che con la 198, come è stato indicato in queste modifiche, vengano fatti controlli intensivi sulle importazioni, controlli sulla genuinità e salubrità della frutta oltre alle stesse

norme di qualità per dare delle garanzie ai consumatori italiani, invece ad oggi sono i consumatori di tutto il mondo ad avere garanzie grazie ai controlli fatti in Italia sulla frutta esportata. Altra cosa molto importante in Italia il produttore è l'anello debole quindi se non cerchiamo in qualche modo di tutelarlo sicuramente gli altri riusciranno a guadagnare il giusto e rispettare i loro parametri di fatturazione invece i nostri produttori avranno dei problemi perché in questo momento stanno spendendo più di quanto gli viene dato per la vendita del prodotto.

C'è molta diversità tra le diverse regioni italiane nella produzione e nei costi di produzione, pensiamo solo alle diversità che ci sono nei contributi per il personale, dove in alcuni posti sono a zero, in altre regioni coprono il 30 % e in altre regioni il 100%, vuol dire una diversità giornaliera anche di 25/30 euro al giorno e questo va ad incidere molto sulla spesa del produttore...sarà difficile per ISMEA riuscire a stabilire i giusti costi per tutte le zone di produzione in breve tempo.

L'ideale sarebbe creare un tavolo di concertazione tra le diverse parti della filiera perché notiamo, noi produttori, che c'è veramente una grossa diversità nella filiera tra il prezzo riconosciuto ai produttori e quello pagato dal consumatore: qualche cosa non funziona!

In questo momento di grave crisi economica, di inflazione, quando manca il potere di acquisto chi ne fa le spese è il produttore perché non gli viene riconosciuto il costo di produzione quindi come già sottolineato ben venga l'inserimento di queste modifiche che rafforzano il decreto 198 anche se non saranno sufficienti secondo noi a garantire il costo di produzione ai produttori perché ricordiamoci che questo decreto vale solo in Italia e molte produzioni vengono esportate e si devono confrontare con le produzioni di altri

paesi europei con dei costi di produzioni molto inferiori anche del 50 % rispetto ai nostri.

Siamo sempre disponibili per dei confronti, molto volentieri e ringrazio per questa opportunità.

Domenico Sacchetto

**Proposta di legge n. 851
"Modifiche al decreto legislativo 8
novembre 2021, n. 198, in materia di
considerazione dei costi di produzione per
la fissazione dei prezzi nei contratti di
cessione dei prodotti agroalimentari, e
delega al Governo per la disciplina delle
filiere di qualità nel sistema di produzione,
importazione e distribuzione dei prodotti
agroalimentari"**

Memoria Federdistribuzione

**COMMISSIONE XIII
Camera dei Deputati**

8 giugno 2023

Con riferimento all'articolo 1 - PDL n. 851

A) Costi di produzione

L'art. 1 della proposta di legge in esame introduce, nel decreto legislativo 198 del 2021, la definizione di "costi di produzione", descritti come i costi elaborati sulla base del costo delle materie prime, del costo dei prodotti energetici, del differente costo della manodopera negli areali produttivi nonché del ciclo delle colture, della loro collocazione geografica, delle tecniche di produzione, dei periodi di commercializzazione diversi, della vulnerabilità dei prodotti e dei volumi di produzione rispetto alle influenze delle condizioni di natura climatica e degli eventi atmosferici eccezionali.

La proposta normativa, da un punto di vista sistematico ed operativo, intenderebbe specificare meglio i contenuti di cui all'art. 5, lett. b) del decreto legislativo 198, laddove si individua come pratica commerciale sleale l'imposizione di "condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore, ivi compresa quella di vendere prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione".

La nuova norma andrebbe in pratica a definire nel dettaglio le componenti che devono caratterizzare tali "costi di produzione".

Peraltro, considerato che i costi di produzione a cui fa riferimento il decreto in materia di pratiche sleali sono quelli sostenuti dal singolo produttore, la standardizzazione delle voci di costo se da una parte potrebbe favorire un'uniformità di valutazione, dall'altra, comporta l'evidente rischio di escludere costi diversi che, nel caso specifico, potrebbero impattare economicamente su un singolo ciclo produttivo.

La previsione di un elenco tassativo, come quello che si prevede nella proposta normativa, potrebbe quindi non assolvere a tutte le svariate casistiche che caratterizzano le attività dei diversi fornitori di prodotti agroalimentari, rischiando di andare così a danneggiare proprio la parte che si vorrebbe tutelare.

Inoltre, nelle normali dinamiche negoziali, i listini che vengono proposti dai fornitori tengono già necessariamente conto dei costi di produzione da questi sostenuti e delle marginalità che si intendono realizzare. L'acquirente, che non può conoscere né deve sapere le esatte dinamiche di costo sostenute dal singolo fornitore, dovrà semplicemente decidere se acquistare o meno il prodotto al prezzo proposto, a seconda di cosa offre il mercato.

Quanto previsto dall'art. 1 della proposta di legge, alla lettera b), ossia che i prezzi stabiliti nel contratto di cessione tra il fornitore e l'acquirente devono tenere conto dei costi di produzione, non fa quindi che confermare una dinamica già in essere e che coinvolge in primo luogo l'interesse del fornitore. Non può che essere la parte fornitrice a dare una valutazione sull'effettiva completezza delle componenti di costo citate.

Con riferimento all'articolo 2 - PDL n. 851

B) Disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti alimentari

Nella seconda parte del provvedimento si intendono adottare misure di favore per le filiere agroalimentari che rispettano parametri specifici di qualità, sostenibilità ambientale, sociale ed economica, di riduzione dell'uso di pesticidi e di salute e benessere animale.

Vediamo positivamente tutte le iniziative di sostegno alla filiera agroalimentare nazionale, sia attraverso agevolazioni fiscali, sia attraverso sistemi premianti nella realizzazione di progetti volti alla qualità nella produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari.

Tuttavia, riteniamo che il Legislatore nazionale, nell'individuazione dei criteri per la definizione dei parametri di cui sopra e nell'elaborazione dei sistemi premianti, debba tenere conto della compatibilità di tali misure con la disciplina europea nelle diverse materie di riferimento (fiscale, di diritto del lavoro, di tutela ambientale, della salute e della concorrenza).

Va infatti rilevato come una delega così ampia, come quella prevista nella proposta normativa, potrebbe avere impatti su diversi ambiti di mercato, con il rischio di standardizzare ed "appiattare" i requisiti di qualità delle filiere e di generare effetti distorsivi sulle normali dinamiche concorrenziali del mercato (soprattutto per gli operatori più deboli e le PMI).

Audizione informale resa l'8 giugno 2021 presso la XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame della pdl n. C 851

di Fulvio Maria Palombino – Professore ordinario di diritto internazionale nell'Università di Napoli Federico II

Onorevole Presidente, onorevoli Deputati, vorrei anzitutto esprimere un sentito ringraziamento per essere stato invitato a tenere questa Audizione informale presso la XIII Commissione della Camera dei Deputati.

1. La proposta di legge oggi in discussione, a mio avviso, merita apprezzamento perché in essa viene riversata una delle novità normative principali di matrice europea nel contesto del settore agroalimentare, ossia i cc.dd. *accordi di sostenibilità*.
2. Più nello specifico, e come può evincersi anche dalla relazione introduttiva alla proposta, è noto che l'art. 101, par. 1, del TFUE vieta gli accordi, le pratiche concertate e le decisioni di associazioni di imprese suscettibili di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza. Si tratta di una nozione – quella di accordi restrittivi della concorrenza appunto – particolarmente ampia e che include: sia accordi che restringono *formalmente* la libertà di competere sul mercato di una o più imprese (ad esempio accordi che limitano la libertà di vendere al di sotto di un certo prezzo) e che dunque abbiano *per oggetto* la restrizione della concorrenza; sia accordi che non violino formalmente l'art. 101 TFUE, ma che abbiano *per effetto* una restrizione della concorrenza, circostanza questa che andrà accertata di volta in volta in base ad elementi sia di diritto sia di natura più propriamente economica. Detto altrimenti: gli accordi restrittivi di cui all'art. 101 sono accordi che realizzano una restrizione della concorrenza tanto *per oggetto* quanto *per effetto*.

3. In via di eccezione, e proprio nel settore agroalimentare (il che prova ancora una volta la *specialità* delle regole applicabili alle imprese che vi operano), è intervenuto l'art. 210-*bis* del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificato dal reg. (UE) n. 2117/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (il c.d. «Regolamento OCM»). In base a questa disposizione, «[l']articolo 101, par. 1, TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate dei *produttori* di prodotti agricoli che si riferiscono alla produzione e al commercio di prodotti agricoli e che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale, a condizione che tali accordi, decisioni e pratiche concordate impongano solo restrizioni alla concorrenza che siano indispensabili per l'applicazione di tale norma».
4. L'esclusione, quindi e anzitutto, si riferisce esclusivamente agli accordi stipulati dai produttori agricoli, tra di loro o con altri operatori della filiera agroalimentare (art. 210-*bis*, par. 2).
5. D'altra parte questi stessi accordi, per poter essere consentiti, devono rispettare una serie di condizioni indicate dallo stesso art. 210-*bis*, par. 3, ossia raggiungere gli obiettivi di sostenibilità qui di seguito indicati: «a) obiettivi ambientali, compresi la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi; uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; b) produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e ne gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; e c) salute e benessere degli animali».
6. Da ultimo, ma non per importanza, il par. 1 dell'art. 210-*bis* stabilisce che per poter beneficiare dell'esclusione, le parti devono concordare di adottare uno standard di sostenibilità *superiore* a quanto richiesto dal

diritto dell'Unione o dal diritto nazionale. E qui viene in rilievo l'aspetto sicuramente più delicato che la proposta di legge, non a caso, provvede ad esplicitare: quello della perimetrazione degli obiettivi di sostenibilità.

7. La proposta di legge, all'art. 2, comma 1, dopo aver delegato il Governo ad adottare, entro 12 mesi dall'eventuale entrata in vigore della legge, di un decreto legislativo per la disciplina delle filiere di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari che rispettino determinati parametri di sostenibilità, al comma 2, lett. 1, precisa ulteriormente che il decreto sarà adottato, tra l'altro, sulla base del seguente criterio direttivo: «l'individuazione dei criteri per la definizione dei parametri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle filiere (di cui al comma 1), con particolare attenzione al rispetto dei diritti dei lavoratori, alle condizioni morfologiche delle aree produttive, alla tracciabilità dei prodotti, all'uso di pesticidi e al benessere degli animali nell'ambito dei processi produttivi, di lavorazione, di trasformazione, di confezionamento e fornitura dei prodotti agroalimentari».
8. Ora, qualora la proposta in esame proseguisse il suo iter, l'individuazione di questi criteri rappresenterebbe uno dei passaggi più delicati, ove si consideri la necessità: i) per un verso di evitare dei possibili abusi; ii) e per altro verso, come conseguenza logica-necessaria, di realizzare una violazione indiretta del diritto dell'Unione, che avrebbe luogo in presenza di accordi formalmente coerenti con la *ratio* dell'art. 210-*bis*, ma che hanno *per effetto* una restrizione sleale della concorrenza.
9. Sotto questo profilo, però, il Governo dispone di uno strumento di sicura utilità per potersi orientare. Ai sensi dell'art. 210-*bis*, par. 5, «[l]a Commissione pubblica orientamenti per gli operatori sulle condizioni di applicazione del presente articolo entro l'8 dicembre 2023». Allo stato attuale, vi è solo bozza degli orientamenti della Commissione e anche le consultazioni pubbliche a cui è stata aperta a gennaio scorso si sono concluse ad aprile. Già la bozza offre delle indicazioni rilevanti, che

possono servire da ausilio nella redazione eventuale del decreto legislativo. Tra le altre, viene in rilievo quella per cui l'accordo di sostenibilità deve «fissare obiettivi quantificati o stabilire metodi specifici o pratiche specifiche da adottare [ad esempio – osserva la Commissione – non utilizzare un determinato fattore produttivo o una determinata pratica agricola]»; in tal modo, infatti, i risultati ottenuti dovrebbero essere «tangibili e misurabili» e in ogni caso «laddove non sia appropriato misurare i risultati ottenuti in termini numerici, in considerazione della natura o dell'oggetto della norma di sostenibilità [tale è la norma volta a incrementare la biodiversità tramite la coltivazione di determinate piante selvatiche], i risultati ottenuti dovrebbero comunque essere osservabili e descrivibili» (art. 3.2.2). Tra gli esempi utilizzati dalla Commissione vi è il caso in cui l'obiettivo di sostenibilità sia la riduzione dei pesticidi nella misura del 40%; in questo caso, infatti, occorrerà dimostrare che l'applicazione della norma comporti una riduzione dell'uso dei pesticidi pari a quella percentuale.

10. Naturalmente, gli orientamenti della Commissione europea restano degli orientamenti, come tali privi di carattere vincolante, ma vista l'autorevolezza dell'organo da cui promanano costituiranno un punto di riferimento imprescindibile per il nostro come per qualsiasi altro Stato che intenda identificare la cornice normativa degli accordi di sostenibilità.
11. In conclusione, alla luce di quanto osservato fino ad ora e ribadendo l'esigenza che si segua un approccio particolarmente prudentiale nella definizione degli obiettivi di sostenibilità, esprimo un giudizio pienamente positivo con riferimento a questa proposta di legge e auspico che prosegua il suo iter in Parlamento.

Vi ringrazio per l'attenzione,

