



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 5.7.2010
COM(2010)355 definitivo

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

**Esercizio di sorveglianza del mercato nel settore del commercio e della distribuzione
"Verso un mercato interno del commercio e della distribuzione più efficace e più equo
all'orizzonte 2020"**

SEC(2010)807

1. INTRODUZIONE

La presente relazione è adottata dalla Commissione a titolo dell'esercizio di sorveglianza del mercato nel settore del commercio avviato all'inizio del 2009 nel contesto dei lavori di sorveglianza dei mercati che hanno fatto seguito alla comunicazione del 2007 "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo"¹. Tenuto conto dell'importanza del commercio al minuto per l'Unione europea sotto diversi aspetti (4,2% del PIL dell'UE, 17,4 milioni di addetti e 20% delle PMI europee²) e, in particolare, degli stretti legami esistenti con numerose attività economiche sia a monte sia a valle, per l'esercizio di sorveglianza era stato selezionato questo settore.

Il commercio al minuto annovera un'ampia varietà di forme (negozi, commercio elettronico, mercati all'aperto, ecc.), dimensioni (dal piccolo negozio all'ipermercato), prodotti (alimentari, non alimentari, medicinali con o senza prescrizione, ecc.), strutture giuridiche (esercizi indipendenti, affiliati, gruppi integrati, ecc.), ubicazioni (urbana/rurale, centro città/periferia, ecc.). L'analisi elaborata nella presente relazione copre tutte queste varianti, con un'attenzione particolare al commercio soprattutto di prodotti alimentari, tenuto conto del suo peso economico³. Tale complessità non è riducibile ad una semplice dicotomia "piccolo negozio/grande distribuzione". Infatti, la strategia dei grandi gruppi in questi ultimi anni è stata dominata dalla diversificazione: si va dalla piccola superficie commerciale di quartiere o di paese all'ipermercato, passando per le superfici medie come i supermercati, per arrivare agli "*hard discount*". Nella presente relazione, per "settore del commercio e della distribuzione" si intende il commercio al minuto.

La presente relazione e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna stilano, sulla base dell'analisi approfondita realizzata, un primo bilancio dei problemi che incidono o possono incidere, dal punto di vista del mercato interno, sulle prestazioni risultati economici, sociali o ambientali delle imprese attive nel settore del commercio e della distribuzione⁴ (ad esempio in termini di innovazione, competitività, produttività, occupazione, del contributo del settore alla lotta contro la povertà e a favore dell'inclusione sociale, in particolare delle persone disabili, e della lotta contro il cambiamento climatico, nonché in termini di responsabilità etica e sociale). Per individuare i problemi oggetto della presente relazione si è tenuto conto dei diversi obiettivi economici e politici assegnati al mercato interno per contribuire a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione.

Alla luce delle conclusioni tratte la Commissione definirà, in un secondo tempo e nell'ambito del rilancio del mercato interno annunciato nella strategia per l'Europa del 2020⁵, le misure che si potrebbero adottare per migliorare il funzionamento del mercato interno in questo settore, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di

¹ COM(2007) 724 "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo".

² Il settore del commercio conta 3 700 000 PMI contro 2 300 000 PMI nel settore dell'industria, ossia il 63% in più. Eurostat, SBS, 2005 e 2007. Lo "small business act" per l'Europa (COM(2008) 394 definitivo) costituisce un elemento chiave della politica europea a favore delle PMI.

³ Rappresenta circa la metà delle vendite totali del commercio al minuto. Euromonitor International 2007.

⁴ Le spiegazioni delle analisi elaborate nella presente relazione sono disponibili nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sul commercio e sulla distribuzione nel mercato interno, giugno 2010.

⁵ COM(2010)2020 "EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"

proporzionalità e alla luce degli altri obiettivi fondamentali perseguiti dall'Unione europea. Occorre consentire alle imprese attive nel settore del commercio e della distribuzione dell'UE di avvalersi al meglio delle libertà offerte dal mercato interno, al fine di incoraggiare lo sviluppo dei loro servizi e di favorire l'innovazione, nel rispetto degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e di protezione dei lavoratori, dei consumatori e dell'ambiente. Un settore del commercio e della distribuzione intelligente, sostenibile e inclusivo, qualificato qui di seguito come "equo", può dare un contributo diretto al successo della strategia per l'Europa del 2020.

2. LA PORTATA TRASVERSALE DEL SETTORE DEL COMMERCIO E DELLA DISTRIBUZIONE

Il commercio e la distribuzione costituiscono il collegamento fra le attività economiche realizzate a monte e a valle, e questo conferisce loro un ruolo chiave nell'economia europea. Nei mercati a valle i commercianti interagiscono con i consumatori. Il funzionamento del mercato del commercio e della distribuzione, nella misura in cui condiziona l'accesso a una vasta gamma di prodotti di consumo, fra cui i beni di prima necessità, ha un'incidenza diretta sulla qualità di vita dei cittadini. È proprio grazie al servizio reso dai commercianti che molti consumatori accedono, a livello locale, ai prodotti provenienti da altri Stati membri e dai paesi terzi e che possono trarre benefici concreti dal mercato interno. I commercianti possono diventare un elemento motore di modelli di sviluppo sostenibile in quanto reagiscono al comportamento dei consumatori e interagiscono con loro. Nei mercati a monte, i commercianti sviluppano spesso interazioni transfrontaliere con tutta una serie di operatori, come grossisti e fornitori, impiegati, servizi immobiliari commerciali, imprese di trasporto, società di logistica, fornitori di sistemi di pagamento, agenzie di pubblicità e di marketing, imprese di sicurezza, fornitori di energia, aziende di raccolta e di riciclaggio di rifiuti.

Ogni evoluzione nel funzionamento del settore del commercio e della distribuzione ha necessariamente un'incidenza su altre attività economiche e sui rispettivi operatori. Le politiche tese a rispondere a un problema determinato dovrebbero quindi tenere conto della portata trasversale di questo settore e prendere in considerazione, oltre ai diversi tipi di impatto lungo l'intera filiera, anche i diversi equilibri da raggiungere fra i vari obiettivi economici e politici assegnati al mercato interno.

3. UN'EVOLEZIONE DEL COMMERCIO E DELLA DISTRIBUZIONE CHE HA GENERATO ESTERNALITÀ SIGNIFICATIVE

La modernizzazione del settore del commercio e della distribuzione, iniziata negli anni '60 con la comparsa della grande distribuzione, ha contribuito in misura significativa alla lotta contro l'inflazione. Ha fornito ai consumatori, anche in periodi di crisi economica, un'offerta demoltiplicata e prezzi competitivi, permettendo loro di ridirigere una parte crescente del reddito, tradizionalmente consacrato al soddisfacimento dei bisogni fondamentali, verso il consumo di una gamma più ampia di beni e servizi, il che a sua volta ha stimolato l'innovazione e la crescita dell'economia.

La ricerca e i vantaggi delle economie di scala e di portata sono stati il motore della trasformazione dei modelli economici del commercio contemporaneo. La combinazione di una concentrazione attraverso le frontiere del mercato interno e di un'integrazione verticale ha conferito ad alcune catene di distribuzione un notevole potere di contrattazione che permette loro di negoziare prezzi bassi. Inoltre, tale potere di contrattazione ha generato, a sua volta, il consolidamento europeo dei settori dei grandi fornitori industriali, della logistica o dell'immobiliare commerciali, che cercano una flessibilità e un potere di contrattazione equivalenti nelle rispettive catene di approvvigionamento per rispondere alle esigenze della distribuzione. Anche se negli ultimi dieci anni il commercio e la distribuzione europei hanno registrato una crescita della produttività più lenta rispetto agli Stati Uniti, il loro sviluppo e le ondate di integrazione orizzontale e verticale hanno contribuito all'aumento dell'efficacia del settore commerciale e alla riduzione dei prezzi. Inoltre, l'aumento della concorrenza, in particolare attraverso la comparsa degli hard discount europei e delle marche delle catene di distribuzione a basso prezzo, ha contribuito a rafforzare ancor più la tendenza costante degli operatori della distribuzione a incrementare l'efficacia per contenere l'erosione dei margini.

Pur avendo contribuito all'aumento della concorrenza, della pressione sui margini e della competitività della catena economica, questi sviluppi hanno avuto peraltro ripercussioni per i piccoli negozianti indipendenti, le autorità locali, i piccoli produttori di materie prime agricole, le PMI industriali, i lavoratori dipendenti o i consumatori isolati o sfavoriti. A volte sono andati a scapito degli obiettivi di protezione dell'ambiente, di coesione sociale e territoriale perseguiti dall'Unione europea. Inoltre, dall'analisi emerge che la prestazione economica del settore non ha raggiunto il suo pieno potenziale nell'Unione, in particolare sul piano del mercato interno. La presente relazione e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna evidenziano i diversi problemi che sono risultati ostacolare o suscettibili di ostacolare una prestazione ottimale del settore del commercio e della distribuzione nel mercato interno, dal punto di vista rispettivo dei diversi attori della catena a monte e a valle della distribuzione, ossia dei consumatori, dei commercianti, dei distributori, dei fornitori, dei lavoratori dipendenti e delle generazioni future.

4. UN MERCATO INTERNO DEL COMMERCIO E DELLA DISTRIBUZIONE PIÙ EFFICACE E PIÙ EQUO PER I CONSUMATORI

Un mercato interno del commercio e della distribuzione più efficace ed equo per i consumatori europei deve offrire loro, ovunque essi vivano, l'accesso alla più ampia scelta possibile di commercianti e di prodotti di qualità a prezzi competitivi e abbordabili, in linea con gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva perseguiti dall'UE. Deve altresì offrire accesso a informazioni attendibili, trasparenti e comparabili sulle offerte commerciali in tutta l'UE, per consentire ai consumatori di operare scelte più informate e garantire che i loro diritti sono rispettati qualunque sia il luogo di acquisto nell'UE.

L'analisi realizzata ha permesso di individuare i problemi sotto illustrati.

Il primo riguarda l'accessibilità e la scelta dei negozi. La vicinanza dei negozi che offrono prodotti e servizi di base, in particolare i negozi di generi alimentari, riveste un'importanza crescente per le persone anziane (il 17% della popolazione dell'UE ha

oggi 64 anni o più) e le persone disabili (15% della popolazione dell'UE), per le persone isolate o che vivono in zone poco popolate e per il 9% di cittadini dell'UE che non può permettersi di possedere un'automobile⁶. Inoltre, la necessità di preservare la vivacità dei territori, favorita dal commercio di prossimità, e di limitare l'uso dell'automobile per motivi ambientali accentuerà ancora di più l'importanza della questione.

Il numero di negozi di generi alimentari di prossimità (con meno di 10 dipendenti) si è ridotto del 3,7% fra il 2004 e il 2009. Questa tendenza si estende anche ad altri sottosectori del commercio e della distribuzione a motivo della polarizzazione crescente dei punti vendita ubicati al centro delle città o nelle zone commerciali create *ex novo* nella periferia. Inoltre, le indagini⁷ realizzate presso i consumatori mostrano che i cittadini che vivono nelle città con meno di 10 000 abitanti sono meno soddisfatti della media per quanto riguarda la scelta dei commercianti ai quali hanno accesso. Quest'evoluzione indica che, a dispetto di numerose iniziative prese dagli Stati membri per gestire la creazione di superfici commerciali, la mancanza di coesione territoriale in questo settore si aggrava, anche se la recente tendenza della grande distribuzione di installare piccoli punti vendita sia in città che in campagna ne tempera gli effetti. Il commercio elettronico potrebbe contribuire a contenere gli effetti negativi di queste tendenze e a mantenere la pressione sui prezzi sia nel commercio elettronico sia nei punti vendita, ma il livello di vendite elettroniche è globalmente basso, poiché supera il 2% delle vendite al minuto nazionali solo in quattro Stati membri⁸ e le vendite on-line nel settore alimentare sono ancora più limitate. I mezzi per migliorare l'accessibilità dei negozi e favorire lo sviluppo del commercio elettronico nell'UE sono una questione chiave. È stato avviato uno studio di mercato approfondito sulle differenze di prezzo nel commercio elettronico.

L'analisi ha anche mostrato l'esistenza di forti divergenze nel mercato interno per quanto riguarda il livello dei prezzi, che indicano il persistere di una frammentazione nel mercato interno. Ad esempio, i prezzi dei prodotti alimentari e delle bevande non alcoliche in Belgio sono in media del 28,4% più elevati che nei Paesi Bassi⁹. Per alcuni prodotti farmaceutici correnti venduti senza ricetta, questa differenza di prezzo può raggiungere una proporzione da uno a cinque¹⁰. Nel settore dell'abbigliamento, può essere sorprendente constatare che i livelli dei prezzi in Irlanda, Francia e Regno Unito sono inferiori alla media dell'UE, mentre quelli della Repubblica ceca e della Slovacchia sono nettamente più elevati della media¹¹. Diversi fattori, quali differenze dei redditi medi delle famiglie o dei livelli dell'IVA spiegano alcune divergenze di prezzo. Entrano in gioco anche altri fattori legati alla dinamica dei mercati, al quadro regolamentare o a pratiche commerciali quali i limiti territoriali dell'offerta o gli ostacoli al commercio parallelo¹². Rimangono tuttavia da precisare la natura e il peso rispettivo dei fattori che spiegano queste divergenze di prezzo. Queste disparità si potrebbero inoltre ridurre grazie a una migliore informazione dei consumatori sulle

⁶ Eurostat news release 77/2009, 28 maggio 2009, Living Conditions in the EU.

⁷ Indagine IPSOS sulla soddisfazione dei consumatori, per la Commissione europea, 2008.

⁸ Euromonitor International 2007.

⁹ Sulla dispersione dei prezzi alimentari nell'UE, cfr. in particolare la comunicazione "Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa", COM(2009)591 definitivo.

¹⁰ IMS health, novembre 2009.

¹¹ Eurostat, Statistiche in breve, 50/2009.

¹² Cfr. COM(2009)591 definitivo, sopra citato.

offerte commerciali proposte al di là della loro zona abituale di acquisto, anche a livello transfrontaliero.

Alcune autorità nazionali garanti della concorrenza e alcune associazioni di consumatori hanno evidenziato che i commercianti applicano prezzi diversi in ambito locale a seconda del livello di concorrenza che vi viene esercitato¹³. Quest'analisi è confermata dalla scarsa soddisfazione espressa dai consumatori circa la disponibilità di fonti d'informazione comparative indipendenti sull'offerta commerciale. Una delle cause di questa situazione sembra imputabile, anche in questo caso, all'insufficiente sviluppo di servizi che forniscono ai consumatori un'informazione trasparente, accessibile, comparabile e di qualità sull'offerta commerciale al di fuori del loro mercato locale e nazionale, in particolare nel commercio on-line.

Le difficoltà legate alla prestazione di questi servizi, che si tratti di comunicazioni commerciali o di servizi di informazione indipendenti, sono un punto saliente dell'analisi di queste disfunzioni.

5. UN MERCATO INTERNO DEL COMMERCIO E DELLA DISTRIBUZIONE PIÙ EFFICACE E PIÙ EQUO PER I COMMERCANTI

Un mercato interno del commercio e della distribuzione più efficace ed equo nell'UE deve permettere ai commercianti competitivi, indipendentemente dalle loro dimensioni, di coesistere sul mercato e di sviluppare la propria attività, in particolare quando mettono a punto strategie innovative, efficaci e sostenibili, segnatamente a livello transfrontaliero. Il lavoro di analisi realizzato fino ad oggi ha permesso l'individuazione di una serie di problemi che impediscono la piena realizzazione del potenziale del settore commerciale nell'UE.

Innanzitutto, l'esistenza di forti restrizioni all'ingresso sul mercato del commercio e della distribuzione rimane fonte di preoccupazione, poiché limitano la concorrenza locale e creano barriere alla realizzazione del mercato interno del commercio. Alcune di esse, come i divieti di apertura basati sull'analisi dell'impatto sugli esercizi commerciali concorrenti, sono adesso in fase di eliminazione grazie all'attuazione della direttiva "servizi"¹⁴. Tuttavia, anche l'attuale frammentazione delle normative nazionali, regionali e locali in materia di urbanistica commerciale, combinata alla diversità delle norme sulla proprietà fondiaria e a un mercato immobiliare commerciale europeo che può presentare disfunzionamenti locali, è suscettibile di dissuadere taluni operatori dall'entrare su alcuni mercati. Nelle zone frontaliere – nelle quali risiede il 35% dei cittadini dell'UE¹⁵ – la mancanza di coordinamento delle legislazioni nazionali può generare distorsioni di concorrenza. Alcuni Stati membri hanno sviluppato buone pratiche che potrebbero essere applicate anche in altri. Occorre prendere in considerazione l'insieme degli interessi in gioco e in particolare la necessità di conciliare gli interessi delle imprese della distribuzione con

¹³ UFC "Que Choisir" 3 aprile 2008 e relazione della commissione per la concorrenza del Regno Unito del 30 aprile 2008.

¹⁴ Direttiva 2006/123/CE, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

¹⁵ Documento di lavoro della direzione generale della politica regionale, Commissione europea, "Territori con caratteristiche geografiche specifiche", n. 02/2009.

gli obiettivi di protezione dell'ambiente o di assetto del territorio (ad esempio il mantenimento di un'accessibilità sufficiente dei negozi che offrono beni e servizi di base).

In secondo luogo, in alcuni casi, i commercianti lamentano l'esistenza di ostacoli che impediscono loro di approvvigionarsi presso imprese stabilite in altri Stati membri. Una tale situazione potrebbe spiegarsi con la decisione di un'impresa di produzione di distribuire i clienti fra le sue diverse filiali in funzione della loro situazione geografica (decisione all'interno del gruppo). Essa potrebbe anche derivare dalle condizioni contrattuali imposte dai produttori ai loro clienti grossisti o distributori. Se fosse verificato, questo fenomeno potrebbe contribuire a spiegare le differenze nei prezzi transfrontalieri menzionate sopra. La capacità di importazione parallela è inoltre limitata da quadri normativi nazionali diversi, derivanti ad esempio da diverse esigenze linguistiche relative all'etichettatura dei prodotti alimentari¹⁶. In terzo luogo, nonostante l'armonizzazione europea delle norme relative alle pratiche commerciali riguardanti i consumatori, quali la pubblicità, il marketing e le attività promozionali¹⁷, il mantenimento di alcune regole nazionali relative alle comunicazioni commerciali, in particolare alle promozioni delle vendite, impedisce lo sviluppo di strategie efficaci, ed eventualmente transfrontaliere, di comunicazione da parte della grande distribuzione, ma anche delle PMI frontaliere, del commercio elettronico, ecc.¹⁸. In particolare, la vendita e la rivendita sottocosto rivestono un'importanza particolare per i modelli economici dei commercianti che vendono prodotti durevoli, come i tessuti. Le diverse regolamentazioni nazionali che impongono restrizioni alla vendita sottocosto, intese a proteggere i piccoli commercianti, non si sono sempre dimostrate efficaci. Del pari, diverse restrizioni sui periodi dei saldi sono state criticate perché hanno creato una concorrenza sleale fra regioni frontaliere.

Altri problemi individuati sono la mancanza persistente di un mercato interno sufficientemente concorrenziale per i sistemi di pagamento, la necessità di permettere l'accesso a un sistema logistico più efficace, nonché la coesistenza di quadri regolamentari diversi sia in materia di franchigia – il che può impedire lo sviluppo di reti d'acquisto da parte dei piccoli commercianti – sia di diritti dei consumatori, di orari di apertura dei negozi, o infine di raccolta e riciclaggio dei rifiuti.

6. UN MERCATO INTERNO DEL COMMERCIO E DELLA DISTRIBUZIONE PIÙ EFFICACE E PIÙ EQUO PER I FORNITORI

Un mercato interno del commercio e della distribuzione più efficace ed equo per i fornitori deve permettere loro di vendere prodotti competitivi in termini di prezzo, di qualità e/o innovativi e in quantità sufficiente a rendere redditizi i loro investimenti. Deve apportare ai fornitori le informazioni sulle richieste dei consumatori, in modo da incitarli ad adeguare l'offerta per rispondere meglio all'evoluzione delle esigenze

¹⁶ Direttiva 2000/13/CE, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità. Cfr. anche la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori, COM(2008) 40 definitivo.

¹⁷ Direttiva 2005/29/CE, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali.

¹⁸ Libro verde sulla comunicazione commerciale nel mercato interno, COM(1996) 192 definitivo.

e delle tendenze, in particolare per i prodotti più etici. Deve quindi permettere la promozione di un'economia basata su un'innovazione più efficace nell'impiego delle risorse, più verde e più competitiva, che incoraggi la coesione economica, sociale e territoriale. L'analisi ha individuato due problemi che impediscono la transizione verso un mercato più efficace e più equo del commercio e della distribuzione per i fornitori.

In primo luogo, le eventuali tensioni nei rapporti contrattuali fra le imprese potrebbero ostacolare la capacità dei fornitori di realizzare margini sufficienti per rendere redditizia la propria attività e realizzare gli investimenti necessari all'innovazione. Alcuni requisiti contrattuali applicati direttamente dai commercianti o dalle centrali d'acquisto di commercianti ai loro fornitori oppure dai fornitori ai produttori primari potrebbero essere considerati iniqui in certe circostanze e tali da limitare la crescita e perfino la redditività di alcune imprese competitive. In talune circostanze, le inefficienze strutturali presso gli intermediari della filiera alimentare potrebbero contribuire alla trasmissione asimmetrica e alla rigidità dei prezzi e portare a condizioni contrattuali inique per i produttori primari¹⁹. Inoltre, una protezione insufficiente delle innovazioni nella produzione di beni industriali di marca, come alcune pratiche sleali fra cui l'imitazione servile, potrebbe minare l'innovazione in questo settore.

Le leggi nazionali sulle pratiche contrattuali sleali fra imprese, laddove esistono, differiscono sensibilmente fra gli Stati membri, il che può creare ostacoli che danno luogo a una frammentazione del mercato interno, a distorsioni della concorrenza o a rischi di elusione. In ogni caso, l'efficacia di queste regolamentazioni è spesso limitata dal timore di misure di ritorsione conseguenti alla denuncia di eventuali violazioni. I rapporti fra gli operatori della filiera dell'approvvigionamento, che talvolta potrebbero rivelarsi ingiusti e iniqui, sono un problema politico al quale i lavori del Forum sulla filiera alimentare²⁰ intendono dare un inizio di soluzione.

È importante anche proseguire l'applicazione delle norme in materia di concorrenza intese a lottare contro le pratiche anticoncorrenziali che possono incidere sul buon funzionamento della filiera a scapito dei consumatori e garantire pari condizioni di concorrenza fra tutti gli operatori economici nel settore del commercio e della distribuzione.

In secondo luogo, sebbene lo sviluppo dei sistemi che garantiscono una certa qualità del prodotto offerto, in particolare in termini sociali e ambientali, vada considerato un fenomeno positivo, la copertura spesso solo nazionale di questi sistemi, la loro moltiplicazione, la mancanza di trasparenza e di comparabilità e i relativi costi di attuazione non permettono sempre, in particolare ai piccoli operatori del mercato, di sostenerne le conseguenze finanziarie. L'assenza di un quadro di riferimento indipendente che offra una maggiore trasparenza e possibilità di comparazione dei diversi sistemi di qualità dei prodotti e servizi, in particolare dei loro criteri

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – I prezzi dei prodotti alimentari in Europa, COM(2008) 821 definitivo.

²⁰ Conformemente alla proposta contenuta nella comunicazione "Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa", COM(2009)591 definitivo.

ambientali o sociali, costituiscono quindi un problema fondamentale per la realizzazione del potenziale del mercato interno.

7. UN MERCATO INTERNO DEL COMMERCIO E DELLA DISTRIBUZIONE PIÙ EFFICACE E PIÙ EQUO PER I LAVORATORI DIPENDENTI

Un mercato interno del commercio e della distribuzione più efficace ed equo per i lavoratori dipendenti deve contribuire a migliorare al contempo la produttività e le condizioni di lavoro. Il settore del commercio e della distribuzione, oltre a costituire una delle principali fonti di occupazione nell'economia dell'UE, è spesso la porta d'ingresso sul mercato del lavoro per molti giovani (il 30% dei lavoratori dipendenti del settore ha meno di 30 anni) o per persone poco o affatto qualificate. Si osserva anche un ampio ricorso al lavoro a tempo parziale (30% della manodopera). Va altresì osservato che è il settore con la quota più elevata di occupazione femminile (60%)²¹. Tuttavia, l'analisi mostra che un mercato del commercio e della distribuzione equo ed efficace per i lavoratori dipendenti non è ancora sufficientemente sviluppato a causa di quattro problemi.

Innanzitutto, nonostante le norme minime definite dalla legislazione europea, il diritto del lavoro varia fortemente da uno Stato membro all'altro. Questa variabilità è rafforzata perfino all'interno di uno stesso Stato membro dall'esistenza di contratti collettivi che differiscono spesso in funzione del tipo di negozio, del settore di attività o del numero e del tipo di dipendenti coperti. Tale situazione ha generato diversi modelli economici nel settore del commercio. I nuovi operatori devono spesso adeguare il loro modello economico per poter concorrere con gli operatori già insediati. La forte concorrenza sui prezzi che caratterizza in genere il commercio e la distribuzione è responsabile di situazioni di forte pressione sui costi salariali, con orari di lavoro poco compatibili con l'organizzazione della vita personale. Tuttavia, alcuni commercianti affrontano la concorrenza offrendo buone condizioni di lavoro, un dialogo sociale costruttivo e una formazione per garantire che il loro personale resti leale ed efficace nelle relazioni con il cliente.

Il secondo problema è legato all'esistenza dell'economia sommersa che, sebbene difficile da misurare, ha un impatto negativo sulle condizioni di lavoro nel settore del commercio e della distribuzione, in particolare nelle piccole imprese e nelle microimprese, in cui un controllo effettivo del rispetto della legislazione e dei contratti collettivi è più difficile. Se è legittimo garantire che gli oneri amministrativi siano minimi per questo tipo di imprese, è parimenti essenziale evitare che si producano abusi quanto alle condizioni di lavoro, in particolare per quanto riguarda la protezione della salute e della sicurezza sul lavoro.

In terzo luogo, di fronte a questa diversità delle condizioni di lavoro nel settore, il consumatore è spesso poco informato sul comportamento del commerciante in termini di responsabilità sociale e non è quindi in grado di operare una scelta informata nei suoi modelli di acquisto.

²¹ Eurostat, inchiesta sulle forze lavoro, 2007.

Infine, se la capacità di inserimento dei lavoratori scarsamente qualificati è spesso sottolineata come una caratteristica positiva del settore del commercio e della distribuzione, il rovescio della medaglia può consistere nelle maggiori difficoltà del settore ad adottare rapidamente nuove soluzioni tecnologiche. La mancanza di competenze nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione riduce il rendimento del settore in termini di produttività. Il numero elevato di PMI del settore può spiegare la difficoltà di investire in misura sufficiente nella formazione continua.

Il miglioramento delle condizioni di lavoro, la lotta contro l'economia sommersa e il mantenimento dei livelli di occupazione e di competitività attraverso una maggiore rispondenza fra le esigenze dei commercianti e le competenze dei loro dipendenti sono quindi le sfide principali in questo campo.

8. UN MERCATO INTERNO DEL COMMERCIO E DELLA DISTRIBUZIONE PIÙ EQUO PER LE GENERAZIONI FUTURE

Un mercato interno del commercio e della distribuzione più efficace ed equo per le generazioni future deve tenere pienamente conto anche dei suoi impatti ambientali. Deve permettere di proporre una vasta scelta di prodotti più rispettosi dell'ambiente e/o provenienti dal commercio equo, che consentano così alle imprese del commercio equo, comprese quelle dei paesi terzi, di accedere al mercato interno. Deve basarsi altresì su un consumo di energia ridotto e su una logistica e su sistemi di raccolta e riciclaggio efficaci. La concorrenza deve esercitarsi non solo sulla base di fattori economici, ma anche in relazione a criteri di rendimento sociale, etico e ambientale.

Il settore del commercio e della distribuzione ha un notevole impatto ambientale, connesso sia all'attività propria sia agli spostamenti geografici dei consumatori. È quindi un settore che consuma grandi quantità di energia (necessità di illuminazione dei negozi, refrigerazione, riscaldamento/climatizzazione, ecc.) e che genera e recupera quantità ingenti di rifiuti (volantini pubblicitari, imballaggi, rifiuti alimentari, prodotti elettrici ed elettronici). Le lacune e le divergenze nei sistemi di raccolta o di riciclaggio sono problematiche. Il settore contribuisce anche in larga misura al volume del traffico di merci: gran parte dell'approvvigionamento è ancora garantita dal trasporto su strada, malgrado un inizio di diversificazione (via fluviale, ferroviaria). Inoltre, la mancanza di efficacia nel trasporto e nella consegna delle merci nelle città ha un impatto negativo in termini di congestione urbana del traffico, di inquinamento e di qualità di vita dei cittadini. La consegna di merci in ambiente urbano costituisce un limite importante per lo sviluppo sostenibile del settore del commercio. La Commissione esaminerà, nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze rispettive dell'Unione europea, degli Stati membri e delle autorità locali e regionali, in che modo si potrebbe sviluppare una politica integrata, che inglobi la pianificazione delle infrastrutture di mobilità urbana, compresa l'utilizzazione dei sistemi intelligenti di trasporto (ITS) e di veicoli a tecnologia innovativa adeguata alle esigenze e ai vincoli urbani.

Fino a poco tempo fa, inoltre, gli impatti ambientali del commercio e della distribuzione, quali i costi legati alle emissioni di CO₂ provenienti dalla logistica, non dovevano essere integrati interamente nei costi. Alcuni operatori della

distribuzione cercano ora di raggiungere, talvolta grazie a incentivi, alcuni degli obiettivi sopra menzionati riducendo le esternalità delle loro attività. L'assenza di norme comuni e di un metodo di analisi a livello europeo del ciclo di vita dei prodotti, che consentano di misurare il loro impatto ambientale, costituisce un problema. Su quest'ultimo punto, un coordinamento insufficiente delle iniziative nazionali a livello europeo comporta rischi di frammentazione del mercato interno²².

9. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

La presente relazione ha individuato, sulla base di un importante lavoro di analisi realizzato dalla Commissione in consultazione con tutte le parti interessate, un certo numero di problemi che hanno o potrebbero avere un impatto diretto sulle prestazioni del settore del commercio e della distribuzione, sia in termini economici che sociali o ambientali. La loro soluzione potrebbe incidere favorevolmente sulla capacità del settore di attuare una transizione verso un mercato interno del commercio e della distribuzione più efficace e più equo.

1) I problemi seguenti sono stati individuati come fattori che incidono o sono suscettibili di incidere sull'efficacia del settore della distribuzione in termini di accessibilità (mancanza di coerenza geografica fra l'ubicazione dei negozi, degli alloggi e dei trasporti) dei cittadini dell'UE a un'offerta commerciale varia, competitiva e rispettosa degli imperativi di sviluppo sostenibile:

- mancanza di efficacia e diversità delle norme sull'urbanistica commerciale e disfunzioni del settore immobiliare commerciale, che incidono sullo stabilimento della distribuzione e sull'accessibilità dei consumatori ai negozi;
- sviluppo insufficiente del commercio elettronico nel mercato interno, derivante da una serie di ostacoli (consegna postale transfrontaliera, mezzi di pagamento, cattivo funzionamento dei sistemi di ricorso, ecc.);
- sviluppo insufficiente delle comunicazioni commerciali e dei servizi d'informazione indipendenti (ad esempio siti di comparazione dei prezzi su internet, anche transfrontalieri, o test comparativi dei prodotti e dei servizi), che possono derivare, da un lato, dalle divergenze persistenti fra le norme nazionali in materia di protezione dei consumatori e di concorrenza sleale, e dall'altro dalle difficoltà di comparazione dei diversi sistemi di qualità dei prodotti e dei servizi e dei loro criteri ambientali o sociali.

2) I problemi seguenti sono stati individuati come fattori che incidono o sono suscettibili di incidere sullo sviluppo economico ottimale degli operatori, in particolare la loro capacità di investimento e di innovazione, segnatamente nella qualità dei prodotti e dei servizi offerti:

²² Il Forum della distribuzione creato dalla Commissione europea nel 2009 mira a ridurre l'impronta ecologica e a diffondere le buone pratiche ambientali nella catena di approvvigionamento del commercio.

- mancanza di norme o attuazione inefficace delle norme che disciplinano le pratiche commerciali sleali e i rapporti contrattuali fra i diversi operatori della filiera dell'approvvigionamento;

- mancanza di trasparenza dei sistemi di qualità e difficoltà nella loro utilizzazione transfrontaliera.

3) I problemi seguenti sono stati individuati come fattori che incidono sulle condizioni di lavoro e sulla produttività, sul livello di occupazione e sulla competitività del settore del commercio e della distribuzione:

- differenze nelle condizioni di lavoro generate da divergenze delle norme sul diritto del lavoro e dei contratti collettivi applicabili al settore del commercio e della distribuzione;

- l'impatto negativo dell'economia sommersa sulle condizioni di lavoro;

- mancanza di informazioni dei consumatori sulle prestazioni sociali delle imprese del settore del commercio e della distribuzione;

- squilibrio fra esigenze delle imprese e competenze dei dipendenti nel settore del commercio e della distribuzione.

4) I problemi seguenti sono stati individuati come fattori in grado di impedire la transizione verso una maggiore sostenibilità del settore del commercio e della distribuzione:

- forte consumo di energia, ingente produzione di rifiuti, notevole contributo al volume del traffico di merci e alla congestione urbana;

- insufficiente presa in considerazione dei costi ambientali nella catena di approvvigionamento del commercio e della distribuzione (logistica, efficienza energetica dei negozi, marketing e comunicazioni), in particolare in assenza di incentivi sufficienti;

- assenza di un metodo comune di valutazione dell'impatto ambientale dei prodotti e servizi venduti, seguendo l'approccio del ciclo di vita.

Nella comunicazione della Commissione sul rilancio del mercato interno prevista per l'autunno 2010 saranno presentate le misure suscettibili di fornire risposte adeguate ai problemi sopra individuati e i cantieri che si potrebbero di conseguenza avviare a livello europeo. Data la portata trasversale del settore del commercio e della distribuzione, le misure prospettate terranno nella massima considerazione i diversi obiettivi perseguiti dai trattati, nel rigoroso rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sia sul piano della loro definizione e della concertazione che caratterizzerà il loro processo di adozione, sia per quanto riguarda le loro modalità di applicazione.

La Commissione invita tutte le parti interessate a far pervenire le loro reazioni alla presente relazione entro il 10 settembre 2010 al seguente indirizzo:

DG Mercato interno e servizi

Commissione europea

200, rue de la Loi

1049 Bruxelles

o per posta elettronica: MARKT-RETAIL@ec.europa.eu