

Osservazioni Federdistribuzione
Programma di lavoro 2026 della Commissione Europea

Sessione Europea 2026
Regione Emilia-Romagna

19 febbraio 2026

Premessa

Federdistribuzione, in rappresentanza della **Distribuzione Moderna**, intende contribuire ai lavori della Regione Emilia-Romagna nell'ambito della Sessione Europea, fornendo un quadro organico delle principali iniziative contenute nel **Programma di Lavoro 2026 della Commissione europea** e delle relative implicazioni per il settore.

La Federazione annovera nel proprio ambito associativo imprese che rappresentano oltre un terzo dei consumi commercializzabili in Italia, per un volume di affari annuo di oltre 86 miliardi di euro ed una presenza sull'intero territorio nazionale costituita da più di 18.900 punti vendita (nelle diverse formule dell'Ipermercato, del Supermercato, del Grande magazzino, della Grande Struttura di Vendita specializzata, del Cash and Carry, del Centro o Parco commerciale, ecc.) e oltre 225.000 occupati.

La Distribuzione Moderna svolge un ruolo fondamentale nel sistema socio-economico, rappresentando la frontiera più avanzata del commercio. **Il settore ha potenzialità importanti per lo sviluppo futuro dei territori**, tanto più nell'attuale momento storico, caratterizzato da mutamenti di stili di vita e modelli di consumo e da nuove opportunità tecnologiche.

In Emilia-Romagna, Federdistribuzione è la principale Associazione di categoria di settore con oltre 1.600 punti vendita, 5,5 miliardi di euro di fatturato e più di 15.000 dipendenti.

Programma di lavoro 2026 della Commissione Europea

Il presente documento affronta **cinque aree prioritarie**:

1. **Mercato interno**
2. **Economia circolare**
3. **Digitalizzazione e Innovazione**
4. **Rapporti di filiera**
5. **Proposte normative in sospeso**

1. Mercato Interno e competitività

Il Programma di Lavoro 2026 conferma il rafforzamento del **Mercato Interno come pilastro della competitività europea** per agevolare ulteriormente la **libera circolazione di servizi e di beni**. Nonostante le ambizioni siano state riviste al ribasso con l'assenza, nell'elenco delle iniziative previste, della **"Single Market Roadmap to 2028"**, la **nuova Strategia per il Mercato Unico** dovrà guardare alla **piena attuazione delle norme vigenti e alla rimozione delle cosiddette "Terrible Ten"** individuate, ossia le 10 principali barriere che ancora ostacolano il pieno funzionamento del mercato interno, in modo da rafforzare il potenziale competitivo delle imprese UE.

La Presidente della Commissione UE ha annunciato, alla vigilia del ritiro informale dei leader UE sulla competitività e sul Mercato Unico, un importante cambio di passo verso una maggiore integrazione del *Single Market* e un rafforzamento dell'applicazione delle norme sia a

livello europeo che nazionale. Ha anche confermato che la Commissione presenterà una **tabella di marcia congiunta per il mercato unico**, che dovrà essere approvata al vertice UE del 19-20 marzo, con azioni volte a completare il mercato unico entro il 2028 e a ridurre gli oneri amministrativi.

Il successo delle iniziative della Commissione dipenderà quindi anche dalla capacità **degli Stati membri e delle Regioni** di evitare la reintroduzione di barriere interne. Federdistribuzione ritiene essenziale un **impegno congiunto** per garantire un **quadro regolatorio semplice, coerente e favorevole allo sviluppo e agli investimenti**.

Osservazioni

Il **Mercato Unico** e il suo funzionamento è una responsabilità comune, congiunta dell'UE e degli Stati membri, **enti territoriali compresi**, impegnandosi a non frammentarlo attraverso vincoli e norme a livello europeo, nazionale e locale. Il **settore del Retail** è uno dei settori economicamente più significativi per il Mercato Unico, dove tuttavia persistono ostacoli che impediscono il raggiungimento delle piene potenzialità.

"Terrible Ten"

Nel contesto della nuova Strategia per il Mercato unico, la Commissione europea ha elaborato una **heatmap**, ossia una mappatura, per ciascuno Stato membro, delle "Terrible Ten", che per **l'Italia ha evidenziato una performance complessivamente negativa**, avendo il nostro paese riportato una valutazione "rossa" nella maggior parte delle **sottobarriere** elencate nella **heatmap**:

- Requisiti nazionali aggiuntivi (*gold plating*)
- Mancato rispetto delle notifiche TRIS
- Sovra-regolamentazione delle attività di servizi
- Adempimenti eccessivi per lo stabilimento delle imprese
- Restrizioni sullo stabilimento e su operatività degli esercizi commerciali
- Complessità e frammentazione delle regole per avviare un'attività di impresa
- Insufficiente digitalizzazione e interoperabilità tra i sistemi informativi
- Requisiti divergenti su imballaggi ed etichettature
- Definizioni divergenti e restrizioni sul trasporto dei rifiuti

Un esempio di ostacolo molto concreto, oggetto anche di un punto specifico nel **Rapporto Letta**, è quello delle **restrizioni territoriali all'approvvigionamento (Territorial Supply Constraints (TSCs))**, il cui danno per consumatore europeo è stato stimato a 14 miliardi di euro dalla Commissione UE.

Anche le imprese della Distribuzione Moderna operanti in Italia si confrontano con pratiche di restrizioni all'approvvigionamento, che sono il risultato **sia di vincoli strutturali** (*principalmente la frammentazione del mercato unico dovuto a normative nazionali in materia di etichettatura, di imballaggi e la relativa assenza di riconoscimento reciproco - mutual recognition*) **sia di strategie commerciali differenziate** a seconda del mercato **o, ancora, di comportamenti unilaterali** imposti principalmente da grandi imprese multinazionali della fornitura, per mantenere frammentati e distinti i vari mercati.

In pratica, l'approvvigionamento al di fuori del mercato nazionale viene implicitamente "disincentivato" sia per questioni di etichettatura/packaging *non compliant* (gli oneri di rietichettatura annullerebbero il vantaggio di prezzo di acquisto crossborder), o nel momento in cui un fornitore nazionale si accorge che un distributore si è rifornito fuori dal canale nazionale, vengono prese misure coercitive verso l'impresa distributiva: tagli negli investimenti, nelle attività di promozioni, negli sconti concessi ecc. **Sul primo aspetto, senza dubbio il ricorso alla digitalizzazione delle informazioni in etichetta risolverebbe gran parte delle difficoltà riscontrate dalle imprese. Sul secondo aspetto, è necessario uno strumento europeo normativo ad hoc per eliminare lo geoblocking B2B.**

Libera circolazione dei servizi

Appreziamo l'attenzione rivolta al **settore dei servizi** e ricordiamo che anche il **Rapporto Letta** ha affermato che "un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta al settore del commercio al dettaglio".

A nostro avviso, è preoccupante che le iniziative per ridurre gli oneri, migliorare l'attuazione e garantire un'applicazione efficace della **Direttiva Servizi** siano state molto limitate o non siano state una priorità a livello degli Stati Membri ed enti locali. La mancata applicazione della Direttiva Servizi ha impedito e impedisce tuttora alle imprese del settore di sfruttare al meglio le opportunità di poter stabilirsi ed operare, a causa di criteri e requisiti legali restrittivi e molto diversi, anche all'interno dello Stato Membro (tra diversi ambiti territoriali).

Prima di poter sfruttare il potenziale di un vero Mercato Unico a livello europeo, alle aziende operanti in Italia servirebbe un Mercato Unico dei Servizi, e quindi del retail, **a livello nazionale**. Un'eccessiva **discrezionalità** nell'interpretare e applicare la regolamentazione nonché dei tempi di risposta spesso disomogenei e incerti, creano costi di sistema significativi e disincentivanti. Sono temi che, seppur rientrando ad una prima analisi nella materia del commercio, in realtà incidono in modo diretto anche sulla concorrenza, una materia che attiene alla competenza legislativa dello Stato. Lo sviluppo e il contributo all'economia (in termini di investimenti ed occupazione) delle imprese della distribuzione e del commercio incrementeranno quando la loro operatività sul territorio sarà stata semplificata e liberata da vincoli anacronistici. Dall'esercizio del **Retail Restrictiveness Index della Commissione europea¹**, ne è emersa una realtà molto complessa per le imprese del *Retail* e spesso discutibile dal punto di vista del trattamento equo tra operatori economici.

Per accompagnare questa semplificazione del settore dei servizi, serve, a livello europeo, il **rafforzamento delle attività sia di enforcement delle regole che preventive, come una sistematica notifica (ai sensi della direttiva 2006/123/CE)** di progetti di nuove disposizioni legislative, regolamenti o amministrative potenzialmente problematiche, al fine di garantire il rispetto della legislazione dell'UE ed evitare l'introduzione di ostacoli ingiustificati al Mercato Unico. Ricordiamo che l'obbligo di notifica, previsto dalla Direttiva Servizi, si applica a prescindere dal livello di "governo" che impone il requisito, sia esso statale, regionale o locale e a prescindere dalla natura dell'atto con il quale il requisito viene introdotto (legge, regolamento, atto amministrativo).

¹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/retail/retail-restrictiveness-indicator-rri_en

2. Economia Circolare

Nel Programma di lavoro 2026, la Commissione prosegue il percorso avviato per promuovere l'economia circolare e incentivare la produzione e il consumo sostenibile.

Tra le iniziative annunciate, segnaliamo il **Circular Economy Act**. Questa iniziativa normativa mirerà in particolare a stabilire regole chiare e soluzioni digitali per garantire condizioni di parità, aumentare la raccolta dei rifiuti e delle materie prime secondarie, promuovere l'utilizzo delle materie prime secondarie, sviluppare la capacità di smistamento e riciclaggio e dare priorità alla prevenzione dei rifiuti.

Federdistribuzione auspica che possa **includere anche il settore dei servizi** nell'accesso alle **risorse finanziarie**. Per il settore della **Distribuzione Moderna**, ciò significherebbe la possibilità di valorizzare prodotti a basso impatto ambientale. Questo non è solo un vantaggio competitivo, ma un'opportunità per rafforzare il legame con i consumatori, sempre più attenti alla sostenibilità.

Nell'ambito delle iniziative normative relative alla produzione e al consumo sostenibile, riteniamo di particolare rilevanza la **nuova direttiva rifiuti (2025/1892)** che introduce obiettivi vincolanti per gli Stati membri, da raggiungere entro il 31 dicembre 2030, per la riduzione degli sprechi alimentari lungo la filiera alimentare. Affinché tali obiettivi siano raggiunti, sarà importante una partecipazione attiva anche delle istituzioni locali, responsabili della gestione dei rifiuti, e auspichiamo, pertanto, che eventuali iniziative a livello regionale sul tema coinvolgano tutti gli stakeholder interessati dalla nuova normativa, tra cui anche la Distribuzione Moderna.

3. Innovazione e Digitalizzazione

Il 2026 sarà un anno di forte accelerazione normativa nel digitale. Le nuove iniziative europee puntano a rafforzare la sovranità tecnologica. In parallelo, la Commissione punta alla **coerenza del quadro regolatorio digitale** attraverso **l'Omnibus Digitale** presentato nel novembre 2025 per evitare che un'eccessiva complessità normativa (AI Act, Data Act, Cyber Resilience Act) rallenti l'adozione delle tecnologie.

La Distribuzione Moderna sta accelerando su omnicanalità, automazione, intelligenza artificiale e gestione dei dati. Le imprese necessitano di infrastrutture digitali adeguate, competenze e un quadro normativo che favorisca innovazione e competitività.

Tra le iniziative già in corso - **Digital Omnibus, Revisione Direttiva NIS2** - e quelle annunciate segnaliamo il **Cloud and AI Development Act (Q1 2026, iniziativa legislativa)**.

Il **cloud** sta diventando un'infrastruttura decisiva perché abilita scalabilità, analisi dei dati in tempo reale, personalizzazione dell'esperienza cliente e integrazione omnicanale. Allo stesso tempo, emergono criticità rilevanti: costi di ingresso e di uscita elevati, rischio *di lockin verso* pochi grandi provider globali e dipendenza tecnologica extra-UE.

La Commissione Europea intende affrontare questi nodi anche attraverso iniziative come la futura **European Open Digital Ecosystem Strategy**, che punta a rafforzare la sovranità tecnologica europea, promuovere l'adozione e lo sviluppo di tecnologie *open source* e ridurre le dipendenze da soluzioni non europee.

Parallelamente, la Commissione UE ha avviato il **Retail Transition Pathway**², che mira a sostenere la trasformazione digitale dell'ecosistema e a renderlo più resiliente e competitivo. Insieme, queste iniziative delineano un quadro in cui il **cloud** diventa un abilitatore strategico, ma all'interno di un modello più aperto, interoperabile e meno concentrato.

Federdistribuzione ritiene fondamentale che le Regioni sostengano programmi di formazione, sperimentazione e infrastrutturazione digitale, evitando ulteriori livelli regolatori che possano rallentare l'innovazione nel settore della distribuzione.

4. Rapporti di filiera

La Commissione Europea ha annunciato l'intenzione di procedere alla **revisione della Direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare**, con l'obiettivo di rafforzare la posizione degli agricoltori e migliorare l'equilibrio della filiera agroalimentare.

Osservazioni

Federdistribuzione ha partecipato a tutte le fasi di valutazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali sia direttamente, sia attraverso EuroCommerce, l'associazione europea del settore Retail, di cui Federdistribuzione è membro fondatore.

Il settore della Distribuzione Moderna concorde con i principi della direttiva sulle pratiche sleali che mirano a garantire la tutela della parte più debole della filiera contro le pratiche commerciali sleali.

Con riferimento a questi temi, è importante precisare che la Distribuzione Moderna non può che vedere con favore tutte le iniziative che consentano di rafforzare le controparti del sistema agricolo, in quanto riteniamo fondamentale lo sviluppo di relazioni durature, di iniziative di qualità, con fornitori che abbiano un'organizzazione adeguata a poter rispondere alle diverse esigenze del mercato.

Ribadiamo l'importanza di mantenere lo spirito di tutela originario della Direttiva contro gli squilibri di potere tra le parti, evitando di appiattare tali differenze. L'auspicio è che la proposta di revisione non vada a snaturare questo impianto.

5. Proposte normative in sospeso

Infine, tra le **proposte in sospeso**, di particolare impatto per la Distribuzione Moderna e che, come Federdistribuzione, vorremmo portare all'attenzione di Regione Emilia-Romagna:

² https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/retail/retail-transition-pathway_en

- la **proposta di regolamento relativo alla lotta ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (Late Payment Regulation)**, che mira ad introdurre un unico termine massimo di pagamento di 30 giorni, senza possibilità di deroga, per tutte le transazioni commerciali, sia tra aziende private di qualsiasi dimensioni (B2B) che tra Pubblica Amministrazione e imprese (G2B).

Osservazioni

Intervenire indistintamente su tutte le tipologie di transazioni commerciali, senza alcuna valutazione degli effettivi impatti economici e di mercato che una simile misura potrebbe produrre, **sarebbe del tutto insostenibile finanziariamente sia per le pubbliche amministrazioni sia per la gran parte delle imprese** che costituiscono il tessuto economico italiano, in particolare per le PMI, che sarebbero le realtà più penalizzate.

In un contesto di margini ridotti al minimo e tassi di interesse elevati, **imporre un limite di 30 giorni costringerebbe le aziende**, ai fini della propria sopravvivenza, **a trasferire i costi aggiuntivi aumentando in modo rilevante i prezzi al consumo**, per poter generare quella liquidità sufficiente per poter pagare i fornitori in tempi così ristretti. Di conseguenza, ci troveremmo a breve in una situazione economica gravemente e ulteriormente compromessa sul fronte inflattivo, situazione certamente non sostenibile in questo particolare momento per le famiglie.

È pertanto fondamentale reintrodurre elementi di flessibilità negoziale, come già previsti dall'attuale Direttiva 2011/7, che permetteranno alle imprese europee di rimanere competitive e di continuare ad investire, e ai consumatori di beneficiare di un'offerta sempre ampia a prezzi convenienti.

Inoltre, su un tema così specifico, che risente anche delle prassi, delle abitudini commerciali e degli ordinamenti civilistici differenziati nei diversi Stati membri, molto più opportuno sarebbe stata una revisione delle regole attraverso una modifica dell'attuale Direttiva.

E' opportuno il ritiro tout court della proposta. Lo strumento giuridico scelto dalla Commissione Europea e le regole contenute nel progetto di regolamento non lasciano spazio alcuno all'autonomia negoziale delle parti, con effetti incalcolabili non solo sui conti economici delle imprese ma anche sugli equilibri commerciali e sociali in essere in Italia e in Europa.

- la **proposta di Direttiva sui Green Claims**, che prevede che le aziende **siano tenute a comprovare le dichiarazioni ecologiche esplicite e volontarie** rivolte ai consumatori, soddisfacendo una serie di requisiti in materia di fondatezza, comunicazione e verifica, con l'obiettivo di proteggere i consumatori e le aziende dal greenwashing, **consentendo ai consumatori di prendere decisioni d'acquisto informate.**

Osservazioni

Sosteniamo la necessità della **trasparenza verso il consumatore** e di **regole chiare**, affinché tutte le aziende siano messe in condizioni di parità e ci sia certezza normativa. Tuttavia, nel caso

vengano riprese le trattative per un testo condiviso, sottolineiamo la necessità che la previsione della Direttiva sui Green claims non crei complessità e incertezza alle imprese, scoraggiandole dal condividere in modo volontario i propri progressi in materia di sostenibilità.

Per essere efficace è importante anche tenere conto che esistono già regole sulle dichiarazioni ambientali e sulla trasparenza nell'etichettatura. Eventuali nuove norme non devono sovrapporsi e ostacolare, quindi, una comunicazione fluida e comprensibile per il consumatore.

Federdistribuzione ritiene essenziale che il Programma di Lavoro 2026 della Commissione Europea sia accompagnato da un **forte coordinamento tra livello europeo, nazionale e regionale**. Le imprese della Distribuzione Moderna possono contribuire in modo determinante alla competitività, alla transizione verde e alla digitalizzazione del Paese, a condizione che il quadro regolatorio sia coerente, prevedibile e favorevole agli investimenti.

Servono interventi economici che riportino le imprese sulla strada dell'investimento, mirati a sostenerle nel ridisegnare il proprio modo di stare sul mercato ed il proprio rapporto con stakeholder e consumatori indirizzando le decisioni aziendali verso un ammodernamento delle proprie strutture che possa favorire la produttività e la competitività del sistema, con impatti positivi, diretti ed indiretti, sull'intero sistema economico del Paese e dei territori nei quali operano le imprese del settore.

Risulterà pertanto fondamentale, a livello nazionale e territoriale, **mettere a disposizione gli strumenti per accompagnare questa trasformazione industriale in atto nel settore retail**, rimuovendo quegli ostacoli e resistenze all'innovazione del commercio, che spesso si concretizzano in limitazioni di ogni genere, molte ormai del tutto anacronistiche, soprattutto con l'ascesa dell'e-commerce (al quale tali limitazioni non possono essere "fisiologicamente" applicate).

In questo contesto, i rappresentanti e decisori locali possono svolgere un ruolo chiave ma anche una funzione "guida" a livello nazionale ed europeo nel definire e prevedere nuovi strumenti in grado di aiutare le imprese del commercio in queste nuove forme di sviluppo.

Auspichiamo quindi che la Regione coinvolga a pieno titolo il settore del commercio in ogni eventuale progettualità strategica in cui si possa "fare sistema" per la crescita e lo sviluppo del territorio dell'Emilia-Romagna.