

La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati

Ferdinando Albisinni

1.- Un laboratorio di innovazione

Nel 2014 il Convegno annuale dell'AIDA, a dieci anni dalla sua costituzione, è stato dedicato a "Il Diritto Alimentare – Laboratorio del nuovo diritto europeo"¹, segnalando già nell'intitolazione una dimensione, di *laboratorio* e di *cantiere aperto*, che investe sia i contenuti che le fonti e le istituzioni del settore, e propone modelli dotati di forza espansiva, caratterizzati da un dichiarato impianto sistemico, destinati ad incidere anche su aree disciplinari ben diverse da quelle proprie della *Food Law*.

Il Convegno del 2014 insisteva su questi profili, analizzandoli secondo due linee di indagine:

- la prima, centrata su profili di regolazione intesi a garantire un'alimentazione non soltanto *safe* ma anche *healthy*, e così volta a riflettere sui *contenuti*;
- la seconda, di taglio istituzionale, che indagava sulle *fonti* e sulle *istituzioni*, siano esse *pubbliche* o *private*, e sui collegati temi di *accountability* e *trasparenza*.

L'essenziale relazione fra contenuti, fonti, ed istituzioni, si era da tempo palesata come dimensione identitaria del diritto alimentare europeo, all'interno di un percorso di vivace innovazione disciplinare, già con le prime OCM degli anni '60 del secolo XX, poi con il costante dialogo fra legislazione e giurisprudenza, e in prosieguo con i provvedimenti adottati dopo l'Atto Unico, in vario modo incidenti sulla struttura stessa delle impre-

se e sul loro modo di collocarsi nel mercato.

Questa prospettiva ha trovato ampia conferma negli anni successivi, con misure che sotto più profili hanno investito il mercato, e con una progressiva espansione degli oggetti considerati e dell'ambito tematico investito dalle riforme di questo secolo: dalla *General Food Law* del 2002 al *Pacchetto igiene*, al *Pacchetto qualità*, alle nuove discipline in tema di *trasparenza* e di *controllo ufficiale*, sino alla riforma della PAC e della OCM unica del dicembre 2021.

È un percorso, al cui interno la disciplina della produzione e del commercio dei prodotti agricoli e alimentari si è strutturata come *diritto di filiera*; un diritto che muovendo dall'*agricoltura* investe il *mercato*, in una dimensione necessariamente transnazionale, ed assume al proprio interno tanto i prodotti alimentari che i prodotti agricoli non aventi destinazione alimentare.

Sicché ben possiamo dire che nell'oggi il *diritto agro-alimentare* comprende in una disciplina, insieme unitaria e fortemente innovativa, le *regole dell'agricoltura* e le *regole del cibo*, confermandosi quale *Laboratorio del nuovo diritto europeo*.

Questa linea torna appieno nei presupposti, nell'impianto e nelle disposizioni operative della direttiva del 2019 sulle pratiche commerciali sleali nel mercato dei prodotti agricoli ed alimentari²; direttiva che si colloca nell'ambito di un *diritto agrario e alimentare* unitariamente inteso e sistematicamente orientato, che investe i *contenuti della regolazione* ed insieme le *fonti*, le *istituzioni*, ed il suo stesso *ambito di applicazione*, tematico e spaziale.

2.- La PAC e i mercati

La disciplina dell'agricoltura e le plurime finalità della PAC, rimaste – come è noto – a tutt'oggi

(¹) Il Convegno si è tenuto a Rovigo il 27-28 novembre 2014; le relazioni presentate nel corso del convegno sono state pubblicate in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2015 e n. 2-2015. In analogia prospettiva v. già il primo convegno dell'AIDA, tenuto il 9 dicembre 2005, www.aida-ifla.it.

(²) Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

immutate rispetto a quanto dichiarato nel TCEE del 1957³, si confermano potente motore di innovazione nella regolazione dei mercati, oltre che dell'attività produttiva.

Dopo il Trattato di Lisbona, si era sostenuto che taluni degli obiettivi, assegnati alla PAC nel 1957 dal Trattato di Roma e riaffermati nel 2007 dal Trattato di Lisbona, erano da considerare ormai "obsoleti", e che il mancato adeguamento di tali obiettivi nel testo approvato con il Trattato di Lisbona sarebbe dipeso soltanto dai tempi stretti in cui era stato necessario chiudere l'accordo⁴. Si è parlato di "Pac camaleontica" proprio a segnalare la natura in divenire della politica agricola⁵.

L'esperienza di questi anni ha invece confermato la perdurante rilevanza delle storiche finalità della PAC, quali riaffermate nel vigente art. 39 TFUE, e valorizzate da ultimo dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare.

Phil Hogan, Commissario Europeo all'agricoltura in carica all'epoca dell'approvazione della direttiva, ha sottolineato come questo provvedimento "rappresenta soltanto una parte del pacchetto di proposte sulla filiera agroalimentare che vede impegnata la Commissione Juncker"⁶, ricordando il *Regolamento Omnibus* del 2017⁷ ed il nuovo *Regolamento sulla trasparenza nell'analisi del rischio* anch'esso approvato nel 2019⁸.

Provvedimenti ai quali ben può essere affiancato l'innovativo *Regolamento sui controlli* del 2017⁹, che va ben oltre il perimetro dei prodotti alimentari, assegnando attenzione all'intero *ciclo della vita*¹⁰.

Questi tre regolamenti indicano tutti fra le proprie basi giuridiche l'art. 43 TFUE, ma a questo riferimento affiancano gli artt. 114 TFUE sul mercato interno e 168 TFUE sulla tutela della salute, collocandosi nell'ambito dei provvedimenti legislativi caratterizzati da una base giuridica plurima¹¹.

⁽³⁾ Cfr. l'art. 39 TCEE e l'art. 39 TFUE,

⁽⁴⁾ Per un'analisi delle posizioni assunte in argomento dalla dottrina, e da talune istituzioni europee, v. D. Bianchi, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv.dir.agr.*, 2009, I, 592.

⁽⁵⁾ Cfr. D. Bianchi, *op.cit.*

⁽⁶⁾ P. Hogan, *Introduzione*, in P. De Castro (ed.), *La Direttiva Ue contro le pratiche commerciali sleali, cosa cambia per le imprese e per i consumatori italiani*, Roma, 2019, p.11.

⁽⁷⁾ Regolamento (UE) 2017/2393, del Parlamento Europeo e del Consiglio, 13 dicembre 2017, conosciuto come *Regolamento Omnibus* per l'ampiezza delle aree tematiche investite, che ha fra l'altro introdotto rilevanti innovazioni nel Regolamento (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica quanto al ruolo assegnato alle OP ed OI, ed alla contrattazione collettiva nel governo del mercato dei prodotti agricoli e alimentari; così dando spazio agli accordi regolatori, riconoscendo la specialità delle OP di questo settore. In argomento v. l'analisi, che sottolinea l'emergere della dimensione collettiva in questo mercato, di S. Masini, *Sufficienza regolativa della legge e ruolo delle organizzazioni professionali: soluzioni per il migliore funzionamento della filiera agro-alimentare*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2021; sullo spazio crescente assegnato alla regolazione collettiva nel mercato dei prodotti agricoli e alimentari, già a far tempo dalla riforma delle quote latte nel 2012 e poi con la OCM unica del 2013, v. i contributi, articolati secondo differenziate prospettive, in *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, 2013, Napoli, ESI; e le analisi di L. Russo, *Mercato agroalimentare e concorrenza*; I. Canfora, *La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*; L. Paoloni, *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi – I. Canfora – A. Di Lauro – L. Russo, Giuffrè ed., 2021, p. 12, 147, 155.

⁽⁸⁾ Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, oggetto del Convegno AIDA tenuto a Portici l'11-12 ottobre 2019; le relazioni presentate nel corso del convegno sono state pubblicate in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2019 e n. 4-2019. Sulla peculiare relazione fra principio di trasparenza e corrette pratiche commerciali in esito al congiunto operare del Reg. 2019/1381 e della Dir. (UE) 2019/633, v. R. Saija, *I principi generali delle buone pratiche commerciali: la trasparenza dopo la direttiva 2019/633*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2021.

⁽⁹⁾ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

⁽¹⁰⁾ In argomento sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2018, p. 11.

⁽¹¹⁾ Esempio in tal senso il Regolamento (CE) n. 178/2002, sui principi del diritto alimentare.

La Direttiva (UE) 2019/633, invece, assume quale propria esclusiva base giuridica la PAC, e con ciò si propone quale atto finalizzato “*al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca*”; obiettivi considerati per sé soli idonei a sostenere un penetrante intervento sul mercato, perché la PAC per sua natura investe e regola le relazioni commerciali e di scambio, e non la sola produzione.

Questa non è una novità: è una scelta praticata da tempo, affermata già più di venti anni fa con il Regolamento (CE) n. 820/97 sulla tracciabilità e l'etichettatura di origine della carne bovina, adottato in risposta alla crisi della BSE¹²; scelta che ha trovato espressa conferma nella decisione pronunciata dalla Corte di Giustizia nel 2000¹³, chiamata a risolvere il conflitto insorto fra Commissione e Parlamento da una parte e Consiglio dei Ministri dall'altra.

Il Regolamento (CE) n. 820/97 è stato a suo tempo sottoposto al sindacato della Corte di giustizia, su ricorso della Commissione Europea e del Parlamento, i quali non censuravano il merito delle disposizioni ma la scelta della *base giuridica*, assumendo che le discipline sulla tracciabilità e sull'etichettatura di area vasta, siccome intese a tutelare il consumatore ed il diritto alla salute, avrebbero dovuto essere adottate in base all'art. 152 (ex art. 129) e non in base all'art. 43 del Trattato, e dunque richiedevano la procedura di co-decisione e non una semplice decisione del Consiglio quale quella all'epoca prevista dall'art. 43.

Al momento della decisione, il conflitto tra le istituzioni della Comunità era in via di soluzione politica¹⁴, e la questione non si poneva più tanto in termini di immediata operatività, quanto piuttosto sul piano sistematico, dell'individuazione dei prin-

cipi fondanti le aree di regolazione in esame.

La Corte con la pronuncia del 4 aprile 2000 ha respinto la distinzione fra produzione e mercato, e fra regole rivolte ai produttori e regole rivolte ai consumatori, sostenuta dall'Avvocato generale, ed ha dichiarato legittimo il ricorso alla PAC quale base giuridica per interventi volti a regolare il mercato anche nelle fasi successive alla produzione agricola, ed indirizzati a tutti gli operatori della filiera (anche non agricoltori), quali quelli introdotti dal Regolamento (CE) n. 820/97, con questa esemplare motivazione:

«... l'art. 43 del Trattato costituisce la base giuridica appropriata di qualsiasi normativa attinente alla produzione ed alla messa in commercio dei prodotti agricoli elencati nell'allegato II del Trattato che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del Trattato. ... Per quanto riguarda lo scopo del regolamento impugnato, occorre rilevare che, secondo il primo considerando, esso mira a ripristinare la stabilità del mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di carne, destabilizzato dalla crisi dell'ESB, migliorando la trasparenza delle condizioni di produzione e di commercializzazione dei prodotti di cui trattasi, in particolare per quanto attiene alla rintracciabilità. ... Si deve quindi constatare che, disciplinando le condizioni di produzione e di commercializzazione delle carni bovine e dei prodotti a base di carne bovina per migliorare la trasparenza di tali condizioni, il regolamento impugnato ha lo scopo essenziale di perseguire gli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato, in particolare la stabilizzazione del mercato. Giustamente, quindi, esso è stato adottato in base all'art. 43 del Trattato»¹⁵.

La richiamata pronuncia della Corte ha esplicita-

(¹²) È il notissimo Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio del 21 aprile 1997, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

(¹³) Corte giust., 4 aprile 2000, C-269/97, *Commissione delle Comunità Europee e Parlamento Europeo c/ Consiglio dell'Unione Europea*.

(¹⁴) Nel 2000 il Regolamento (CE) n. 820/97 è stato sostituito dal Regolamento (CE) 17 luglio 2000, n. 1760/2000, del Parlamento europeo e del Consiglio, avente contenuto sostanzialmente identico a quello del regolamento del 1997, ma adottato indicando una base giuridica plurima ed adottando la procedura di co-decisione, così superando il precedente conflitto fra istituzioni.

(¹⁵) Punti 47, 52, 53, 59, 60 della motivazione.

mente ed autorevolmente riconosciuto alla PAC la natura di base esemplare di un sistema complesso, che unifica in una disciplina plurifunzionale ragioni della concorrenza e ragioni della sicurezza alimentare, supera la distinzione fra materie, accomuna in un unico ambito di regolazione tutti i soggetti della filiera produttiva ed i consumatori, e mira ad assicurare la stabilità del mercato e la trasparenza delle condizioni di produzione e commercializzazione.

L'ambito disciplinare così individuato dalla Corte di giustizia nel 2000, e confermato in prosieguo da ulteriori decisioni¹⁶, è quello in cui si colloca la Direttiva (UE) 2019/633, che assumendo la PAC quale propria esclusiva base giuridica, investe e regola il mercato, introduce paradigmi innovativi, per l'oggetto, i soggetti, l'ambito territoriale applicativo, e muovendo dalla dichiarata necessità di "garantire un tenore di vita equo alla popolazione agricola"¹⁷ sottolinea: "Che il rischio commerciale sia implicito in qualunque attività economica è un dato di fatto, ma la produzione agricola è caratterizzata anche da un'estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici. Tale incertezza è aggravata dal fatto che i prodotti agricoli e alimentari sono più o meno deperibili e stagionali. In un contesto di politica agricola decisamente più orientato al mercato rispetto al

passato, proteggersi dalle pratiche commerciali sleali è ora più importante per gli operatori presenti nella filiera agricola e alimentare."¹⁸

Sicché la riconosciuta *specialità* delle condizioni di produzione in agricoltura, in ragione dei rischi intrinsecamente connessi ad un'attività che si misura con il ciclo della vita, e della riconosciuta condizione di subalternità economica dei produttori agricoli, e la conseguente *specialità* della disciplina giuridica del settore¹⁹, costituiscono la base per l'introduzione di una speciale disciplina delle pratiche commerciali nel mercato dei prodotti agricoli e alimentari.

3.- La proposta della Commissione

La proposta di direttiva è stata presentata dalla Commissione Europea nel 2018²⁰, in esito ad un percorso che ha visto ripetuti interventi delle istituzioni europee.

La Commissione da tempo, già a partire dal 2009, poi nel 2014 e da ultimo nel 2016²¹, aveva presentato alcune comunicazioni sulla filiera alimentare²², riguardanti anche le pratiche commerciali sleali.

Il Parlamento europeo, preso atto di tali comunicazioni, con una risoluzione del giugno 2016 promossa dalla Commissione Agricoltura²³, aveva

(¹⁶) V. Corte di giustizia, 2 luglio 2009, causa C-343/07, *Bavaria NV e Bavaria Italia Srl c/ Bayerischer Brauerbund eV*, espressamente richiamata al punto 2 della relazione della Commissione che accompagna la proposta di direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare. In quel caso la Corte – chiamata a pronunciarsi in riferimento ad un prodotto, la birra, non compreso nell'elenco di cui all'Allegato I del Trattato, ma protetto ai sensi del Regolamento (CE) n. 2081/2002 su DOP e IGP adottato avendo quale base giuridica la PAC – ha dichiarato: "una normativa che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi di cui all'art. 33 CE dev'essere adottata sul fondamento dell'art. 37 CE anche se, avendo ad oggetto essenzialmente prodotti inclusi nell'allegato I al Trattato, riguarda tuttavia in via accessoria taluni prodotti in esso non compresi" (p.50 della motivazione), così confermando l'ampio spazio di intervento assegnato alla normativa adottata nell'ambito della PAC.

(¹⁷) V. il considerando (7) della direttiva.

(¹⁸) Così il considerando (6) della direttiva.

(¹⁹) Quanto allo speciale regime applicato alla produzione ed al commercio dei prodotti agricoli rispetto alle generali regole di concorrenza, ex art. 42 TCEE ed art. 42 TFUE, v. A. Jannarelli, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, 2^a ed., Cacucci ed., 2018; Id., *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Cacucci ed., 2018; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, 9^a ed., Giappichelli ed., 2022; L. Costato – L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, 5^a ed., Giuffrè ed., 2019.

(²⁰) Commissione Europea, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare, Bruxelles, 12.4.2018, COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD).

(²¹) Rapporto della Commissione, *Unfair business-to-business trading practices in the food supply chain*, 29 gennaio 2016, COM(2016) 32 def.

(²²) V. in punto i documenti richiamati nella nota al considerando (1) della Direttiva (UE) 2019/633.

(²³) Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare (2015/2065(INI)).

invitato la Commissione a presentare una proposta intesa a valorizzare le iniziative già adottate da alcuni Stati membri, con l'introduzione di un quadro giuridico di riferimento, unitario ma flessibile, capace di adattarsi alle peculiarità dei diversi mercati.

In prosieguo il Comitato economico e sociale europeo, con una relazione del settembre 2016, aveva ribadito la necessità di interventi dell'Unione e degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare²⁴. Da ultimo il Consiglio, con le conclusioni approvate il 12 dicembre 2016, aventi ad oggetto *"Strengthening farmers' position in the food supply chain and tackling unfair trading practices"*²⁵, muovendo dal dichiarato riconoscimento che *"the sustainability of the food supply chain to be of strategic importance for the European Union and its proper functioning essential for the benefit of European consumers and farmers"*²⁶, aveva sollecitato la Commissione e gli Stati membri ad adottare iniziative intese a rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare.

Sulla base di tale ampio consenso istituzionale, nel mese di aprile del 2018 la Commissione ha presentato la proposta di direttiva²⁷, muovendo da questa premessa: "Gli agricoltori, i trasformatori, i commercianti, i rivenditori all'ingrosso e al minuto e i consumatori sono tutti attori della filiera alimentare. A causa del loro scarso potere contrattuale rispetto ai grandi operatori della filiera, gli operatori più piccoli sono, in generale, più soggetti a pratiche commerciali sleali. I produttori agricoli

sono particolarmente vulnerabili a tali pratiche, in quanto mancano spesso di un potere contrattuale che corrisponda a quello dei loro partner a valle che acquistano i loro prodotti."²⁸.

La proposta individuava la PAC quale propria base giuridica, sottolineando: "Uno degli obiettivi fondamentali della politica agricola comune (PAC) è di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola (articolo 39 TFUE). L'*enfasi costituzionale dell'UE sul benessere del produttore* è peculiare del settore agricolo, il che evidenzia la responsabilità globale della PAC per l'agricoltura europea."²⁹; così assegnando valore di *rango costituzionale* alla tutela del *produttore agricolo*, in coerenza con l'*importanza strategica* riconosciuta alla *food supply chain* pochi mesi prima dalla risoluzione del Consiglio del dicembre 2016³⁰.

Peraltro, nonostante la dichiarata collocazione all'interno della generale politica per l'agricoltura europea, la proposta della Commissione investiva la sola filiera alimentare ed i soli prodotti alimentari (come confermato anche dal titolo³¹), e si applicava soltanto alle piccole e medie imprese³² e dunque non all'intero mondo produttivo agricolo.

Quanto all'ambito spaziale, la proposta limitava il proprio ambito di operatività agli acquirenti "stabiliti nell'Unione"³³, come tali soggetti alla sovranità degli Stati membri, pur estendendosi a qualunque fornitore che vende prodotti alimentari, "indipendentemente dal suo luogo di stabilimento"³⁴; così vincolando gli acquirenti stabiliti nell'Unione a

⁽²⁴⁾ Comitato economico e sociale europeo, COM(2016) 32 final del 30 settembre 2016.

⁽²⁵⁾ Council of European Union, Brussels, 12 December 2016, 15508/16, AGRI 676 AGRILEG 197; che richiama nelle premesse il discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente Juncker del 2016, ed il Rapporto della Agricultural Markets Task Force presentato al Consiglio il 15 Novembre 2016.

⁽²⁶⁾ Punto 2, doc. ult. cit.

⁽²⁷⁾ V. supra nota 20.

⁽²⁸⁾ Ult. doc. cit., p. 1.

⁽²⁹⁾ Ult. doc. cit., p. 4.

⁽³⁰⁾ V. supra nota 25.

⁽³¹⁾ V. supra nota 20.

⁽³²⁾ Quali definite dalla Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, richiamata dall'art. 2 lett. c) della proposta.

⁽³³⁾ V. la definizione di acquirente contenuta nell'art. 2 lett. a) della proposta.

⁽³⁴⁾ V. la definizione di fornitore contenuta nell'art. 2 lett. b) della proposta.

rispettare le regole contro le pratiche sleali anche a favore dei fornitori situati all'esterno dell'Unione, ma (paradossalmente) non tutelando i fornitori stabiliti nell'Unione rispetto ad acquirenti collocati al di fuori dell'Unione.

Pur con queste limitazioni, la proposta della Commissione risultava caratterizzata da innovativi profili di regolazione del mercato e degli stessi contenuti degli accordi contrattuali, lì ove vietava talune pratiche commerciali escludendo la possibilità di accordi contrari fra le parti³⁵, consentiva agli Stati membri di introdurre norme contro le pratiche commerciali sleali oltre quanto previsto dalla direttiva purché compatibili con il mercato interno³⁶; prevedeva la designazione di Autorità di contrasto nazionali dotate di poteri rilevanti, la cooperazione tra tali autorità, la garanzia di riservatezza per i denuncianti³⁷.

4.- Il percorso parlamentare

La proposta di direttiva cambia titolo ed oggetto durante il percorso parlamentare: non investe più soltanto la *filiera alimentare*, ma l'intera *filiera agricola e alimentare*³⁸, e non si applica ai soli prodotti alimentari ma a tutti i prodotti agricoli, oltre che a quelli alimentari, con ciò ampliando lo stesso perimetro di riferimento considerato dal Parlamento e dal Consiglio con le risoluzioni del 2016³⁹.

L'esame della proposta in sede parlamentare, superate alcune obiezioni presentate da Svezia e Romania che lamentavano una lesione del principio di sussidiarietà, viene assegnato alla Commissione Agricoltura, e non alla Commissione sul mercato interno, coerentemente alla base giuridica individuata nella PAC e condivisa dal Parlamento,

La Commissione Agricoltura, elaborate alcune modifiche⁴⁰, ed acquisiti i pareri delle altre Commissioni, si pronuncia a favore del progetto a larga maggioranza⁴¹.

Il Parlamento il 12 maggio 2019 approva la sua posizione finale⁴², che verrà condivisa dal Consiglio, traducendosi quindi nel testo finale della direttiva.

Nella prospettiva dell'innovazione regolatoria, non si può non sottolineare il ruolo giocato dal Parlamento Europeo nell'elaborazione del testo e nella definizione dell'oggetto, oltre che dell'ambito applicativo.

La proposta della Commissione si applicava – come già ricordato – alla sola filiera alimentare.

Il testo modificato dal Parlamento e definitivamente approvato investe l'intera *filiera agricola e alimentare*, ed espressamente insiste sulla necessità di garantire un tenore di vita equo alla popolazione agricola, tenendo altresì conto della peculiarità delle forme di organizzazione collettiva dell'offerta, già considerata dal *Regolamento Omnibus*.⁴³

⁽³⁵⁾ Con ciò introducendo rilevanti innovazioni rispetto a quanto previsto dalla generale Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; si v. l'art. 3 di tale direttiva.

⁽³⁶⁾ V. l'art. 8 della proposta.

⁽³⁷⁾ V. gli artt. 4, 5, 6, 7 della proposta.

⁽³⁸⁾ Come precisato dal nuovo titolo che riguarda le "pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare" (v. *supra* nota 2), e secondo quanto dispone l'art. 1 della Direttiva.

⁽³⁹⁾ V. *supra* note 23 e 25.

⁽⁴⁰⁾ V. la Relazione conclusiva della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare, (COM(2018)0173 – C8-0139/2018 – 2018/0082(COD)), Relatore: Paolo De Castro; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0309_IT.html .

⁽⁴¹⁾ 38 voti a favore, 4 contrari, e 3 astenuti; v. doc. ult. cit.

⁽⁴²⁾ Posizione del Parlamento Europeo, definita in prima lettura il 12 marzo 2019 in vista dell'adozione della direttiva (UE) 2018/... del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TC1-COD-2018-0082_IT.pdf .

⁽⁴³⁾ Con questo nome, come è noto, viene abitualmente designato il Regolamento (UE) 2017/2393, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che ha modificato in più punti rilevanti i regolamenti di riforma della PAC del 2013, fra l'altro introducendo speciali regole per gli accordi di mercato fra i protagonisti della filiera agro-alimentare.

Le novità rispetto al testo proposto dalla Commissione sono numerose. Fra queste novità si colloca non soltanto l'estensione a *tutti i prodotti agricoli* di cui all'Allegato I del TFUE oltre che a quelli alimentari ottenuti per trasformazione a partire da tali prodotti⁴⁴, ma anche la disposizione – ed è elemento decisamente innovativo – assente nell'originaria proposta della Commissione, ed inserita in sede parlamentare, che prevede l'applicazione della direttiva “*alle vendite in cui il fornitore o l'acquirente, o entrambi, sono stabiliti nell'Unione*”⁴⁵. e la conseguente modifica nella definizione di “*acquirente*”, che comprende qualsiasi persona fisica o giuridica “*indipendentemente dal luogo di stabilimento di tale persona*” che acquista prodotti agricoli o alimentari⁴⁶.

Vengono altresì valorizzati gli accordi di filiera e le clausole di ripartizione del valore.

Si estende la tutela contro le pratiche commerciali sleali non solo alle piccole e medie imprese (come prevedeva la proposta della Commissione), ma anche a fornitori con un fatturato annuo fino a 350.000.000 di euro⁴⁷, dunque con fatturati ben superiori; si individuano ulteriori paradigmi originali.

Più in generale, la Direttiva va oltre il *mercato*, e si propone quale strumento di *innovazione istituzionale*.

Come osservato da un autorevole studioso di diritto amministrativo e costituzionale in riferimento al Regolamento (CE) n. 178/2002, con consi-

derazioni che tornano appieno in riferimento alla Direttiva sulle pratiche commerciali sleali, questo provvedimento “opera su diversi piani: «quello delle *fonti del diritto*, ...[lì ove] reca principi generali ... detta disposizioni dirette, per cui non sono necessari atti nazionali di attuazione; ... quello dell'assetto che deve essere posto in essere in ciascuno Stato; ... quello della *collaborazione* da assicurare tra organizzazioni nazionali e organizzazione comunitaria»⁴⁸.

Siamo in presenza di un provvedimento, la Direttiva (UE) 2019/633, che introduce principi e regole operative, e disegna una complessa interazione fra fonti e istituzioni europee e nazionali, collocandosi all'interno di un percorso che da alcuni decenni caratterizza il diritto agrario ed alimentare: la scelta di muovere verso una prospettiva unificante e sistematica, di *codificazione* della disciplina dell'agricoltura e dei mercati agricoli e alimentari.

Le riforme europee della PAC di questo secolo, prima e dopo il trattato di Lisbona, da ultimo con i regolamenti del dicembre 2021⁴⁹, hanno segnato la progressiva affermazione di *Codici europei*, che non sono testi uniformi di omologazione, ma piuttosto codici comuni, in cui bisogni e soggetti, nazionali, regionali e locali, occupano un posto di rilievo accanto a scelte disciplinari espresse centralmente⁵⁰.

È un modello di codificazione e di codici, in cui le fonti del diritto sono diverse e plurali, e un ruolo

⁽⁴⁴⁾ Cfr. le definizioni contenute, rispettivamente, nell'art. 2.d) della proposta, e nell'art. 2.1) della direttiva come approvata.

⁽⁴⁵⁾ Art. 1 della Direttiva.

⁽⁴⁶⁾ Art. 2, punto 1) della Direttiva.

⁽⁴⁷⁾ V. art.1.2. della Direttiva nel testo finale approvato.

⁽⁴⁸⁾ S. Cassese, *Per un'Autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Introduzione, Milano, 2002.

⁽⁴⁹⁾ Il riferimento è ai tre Regolamenti UE del Parlamento e del Consiglio, pubblicati congiuntamente nella G.U.U.E. del 6 dicembre 2021: Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici; Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune; Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

⁽⁵⁰⁾ Per ulteriori indicazioni in argomento v. F. Albisinni, *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, (a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi), Napoli, Jovene ed., 2011.

essenziale rimane assegnato all'interpretazione, allo *ius dicere*, nelle sue declinazioni giudiziarie, amministrative e dottrinali⁵¹, in riferimento ad altri atti di regolazione generali e specifici, alle decisioni della Corte di giustizia e dei giudici nazionali, alle scelte operative della Commissione europea. All'interno di questo processo, la Direttiva sulle pratiche commerciali sleali si propone come modo esemplare di fare diritto europeo, ed esprime una trama sistemica, che spazia dai profili istituzionali a quelli di merito, superando il confine tradizionale fra diritto privato e diritto pubblico, e conformando forme e contenuti dei *contratti fra imprese*, riconosciuti quale momento essenziale di articolazione del mercato⁵².

5.- I nuovi paradigmi

La PAC, con la Direttiva (UE) 2019/633, andando sul mercato ed intervenendo direttamente sul contenuto e sulla forma dei contratti⁵³, introduce

nuovi paradigmi nel disegno regolatorio, assegnando rilievo all'innovazione, non solo tecnologica, ma anche organizzativa, che ha caratterizzato negli ultimi decenni il mercato dei prodotti agricoli e alimentari⁵⁴; e così prevede, per citare solo alcune delle disposizioni contenute nel testo finale approvato in sede parlamentare in esito al dialogo fra le istituzioni europee⁵⁵:

- la non necessità dell'accertamento in concreto di una posizione dominante, o di un concreto abuso; sicché non è rimesso all'Autorità di controllo la verifica caso per caso dei presupposti dell'abuso, ma questo è definito *ex lege* come tale, con esiti estremamente rilevanti quanto all'efficacia della nuova disciplina, specie ove la si compari con il depotenziamento della carica innovativa dell'art. 62 del D.L. 1/2012 in esito alle circolari del Mipaaf e dell'AGCM, che avevano reintrodotta il requisito, assente nell'art. 62, del "significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale"⁵⁶;

- la già ricordata estensione dell'ambito di appli-

(⁵¹) Secondo le linee anticipate – nella prospettiva dell'analisi storico-comparativa dei percorsi del diritto europeo – dalle lezioni e ricerche di G. Gorla, espresse in una ben nota serie di scritti, fra i quali può qui rinviarsi a *Raccolta di saggi sull'interpretazione e sul valore del precedente giudiziale in Italia*, in *Quaderni del Foro Italiano*, 1966; *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè ed., 1981.

(⁵²) Sulla peculiare disciplina contrattuale nel mercato dei prodotti agricoli e alimentari in esito all'adozione della Direttiva (UE) 2019/633, si v. M. Giuffrida, *Neoformalismo contrattuale tra tutela del contraente debole e mercato*, e G. D'Amico, *La giustizia contrattuale nelle filiere agroalimentari*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2021.

(⁵³) Come sottolineano, in riferimento anche alla precedente disciplina nazionale introdotta dall'art. 62 del D.L. n.1/2012 (c.d. "Decreto Monti"), M. Giuffrida, *op.cit.*, e G. D'Amico, *op.cit.*

(⁵⁴) Comprendendo nell'innovazione, secondo il modello esposto da J.A.Schumpeter, in una nota serie di saggi - da *Teorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Berlino, 1946, pubbl. nella traduzione italiana, *Teoria dello sviluppo economico*, Milano, 2002; a *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londra, 1954, pubbl. nella traduzione italiana, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 2001 - non soltanto l'introduzione di nuovi prodotti, di nuove qualità dei prodotti o di nuovi metodi di produzione, ma anche l'apertura di un nuovo mercato, l'accesso a nuove fonti di approvvigionamento, ovvero una diversa organizzazione dell'industria quali l'acquisto di una posizione monopolistica o la rottura di una posizione monopolistica; fenomeni tutti largamente presenti nell'evoluzione del sistema agroalimentare ed agroindustriale degli ultimi decenni. Sugli esiti del congiunto operare, nell'ambito del diritto agro-alimentare, dell'innovazione, giuridica, tecnologica, ed organizzativa, e della globalizzazione, v. F. Albisinni, *Agri-Food Law: Innovation and Globalisation in Comparative Perspective*, in "Innovation in Agri-Food Law between Technology and Comparison", (a cura di AIDA), Cedam – Wolters Kluwer, 2019, p. 73.

(⁵⁵) Per un esame, analitico ed articolato secondo una pluralità di prospettive, delle singole disposizioni contenute nella proposta della Commissione e nel testo finale approvato, delle novità introdotte nel merito e nei procedimenti, e degli esiti nell'ordinamento italiano, anche alla luce della legge delega e del decreto legislativo di attuazione, v. le relazioni di M. Giuffrida, G. D'Amico, L. Russo, S. Masini, R. Saija, M. Ferrari, A. e A. Artom, F. Assenza, presentate nel Convegno AIIDA di Reggio Calabria del 26-27 novembre 2021, e pubblicate in questo fascicolo e nel prossimo della *Riv.dir.alim. www.rivistadirittoalimentare.it* n. 4-2021, n. 1-2022.

(⁵⁶) V. il D.M. Mipaaf 19 ottobre 2012, n. 199, Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1; e la Delibera AGCM 6 febbraio 2013, n.24220, rubricata "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari". La Delibera dell'AGCM nel definire l'area di esercizio delle competenze ad essa assegnate, l'aveva limitata "alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale", così ponendosi in contrasto con una delle qualificanti novità introdotte dall'art. 62 del D.L. n. 1/2012, lì ove questo aveva tipizzato come illeciti per sé taluni comportamenti nell'ambito delle cessioni di prodotti agricoli e agroalimentari

cazione, ad opera del Parlamento europeo, a tutti i *prodotti agricoli*, e la riconduzione della definizione di “*prodotti alimentari*” non al Regolamento (CE) n. 178/2002 (come aveva fatto in Italia il D.M. Mipaaf 19 ottobre 2012 n. 199, di fatto espandendo l’area applicativa dell’art. 62 del D.L. n. 1/2012 ben al di là dei produttori agricoli, con formula in prosieguo censurata dal TAR del Lazio⁵⁷), bensì all’Allegato I del TFUE ed ai prodotti non elencati in tale allegato, ma trasformati per uso alimentare a partire dai prodotti elencati in tale allegato, così valorizzando la componente agricola⁵⁸;

- la fissazione di termini di pagamento non derogabili dagli accordi fra le parti (diversamente da quanto previsto dalla generale Direttiva n. 2011/7/UE sui ritardi di pagamento⁵⁹);

- l’individuazione di talune pratiche commerciali comunque qualificate come sleali, e dunque illecite, che investono sia il contenuto e la forma del contratto (dal rifiuto di utilizzare la forma scritta, alle clausole che impongano al venditore pagamenti non connessi alla vendita, ai termini di pagamento), sia i comportamenti successivi (quali l’annullamento dell’ordine con preavviso troppo breve, la modifica unilaterale delle condizioni dell’accordo, la richiesta dell’acquirente di porre a carico del venditore il deterioramento o la perdita dei prodotti dopo il loro acquisto, l’illecita

divulgazione di segreti commerciali, la minaccia di ritorsioni in caso di denuncia all’autorità, la richiesta di risarcimento da parte del venditore del costo sostenuto dall’acquirente per esaminare i reclami dei clienti)⁶⁰;

- l’introduzione di una specifica serie di pratiche vietate, salvo che non siano state espressamente previste per iscritto nel contratto, che in larga misura investono pratiche “parallele” al prodotto in sé considerato (quali la pretesa di restituzione di prodotti invenduti, il pagamento di costi di magazzinaggio, di pubblicità, di marketing, o di posizionamento negli spazi di vendita, la pretesa di porre a carico del venditore gli sconti sui prodotti venduti in promozione)⁶¹;

- la facoltà riconosciuta agli Stati membri di “mantenere o introdurre norme nazionali volte a contrastare le pratiche commerciali sleali più rigorose di quelle previste nella presente direttiva, a condizione che esse siano compatibili con le norme relative al funzionamento del mercato interno”⁶²; facoltà che il legislatore italiano ha utilizzato in sede di attuazione della direttiva, fra l’altro prevedendo, già nella legge delega, “l’applicazione della disciplina a tutte le cessioni di prodotti agricoli e agroalimentari, indipendentemente dal fatturato aziendale”⁶³, ed inserendo fattispecie di pratiche commerciali vietate ulteriori rispetto a quelle previste dalla direttiva⁶⁴;

(o alimentari), escludendo la necessità degli ulteriori presupposti e condizioni richiesti dalla legislazione generale in materia di antitrust o di subfornitura. Ne è seguito un sostanziale depotenziamento del D.L. n. 1/2012, che ha trovato pochissime e non significative applicazioni in questi anni. In argomento per ulteriori indicazioni si rinvia a F. Albisinni, *L’art. 62 del D.L. 1/2012 in Italia: una norma innovativa, ma incerta e poco applicata*, in P. De Castro P. (ed.), *Direttiva Ue contro le pratiche commerciali sleali, cosa cambia per le imprese e per i consumatori italiani*, Roma, 2019, p.24.

⁽⁵⁷⁾ V. T.A.R. Lazio, Sez. II ter, 17 luglio 2013, n. 7195, *Chefaro Pharma Italia s.r.l. c/ Mipaaf*, in argomento v. F. Albisinni, *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l’AGCM*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2013, p. 33.

⁽⁵⁸⁾ V. art. 2, n. 1) della direttiva.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. la Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; recepita in Italia con D.Lgs. 9 novembre 2012, n. 192.

⁽⁶⁰⁾ Per le singole fattispecie vietate senza facoltà di deroga, v. l’art. 3.1. della direttiva

⁽⁶¹⁾ Per le singole fattispecie vietate, salvo espresso accordo fra le parti nel contratto di fornitura o successivamente, v. l’art. 3.2. della direttiva.

⁽⁶²⁾ Art. 9 della direttiva.

⁽⁶³⁾ Così l’art. 7 comma 1, lett. a) della Legge delega 22 aprile 2021, n. 53; con disposizione confermata dall’art. 1 comma 2 del Decr. Leg.vo di attuazione 8 novembre 2021, n. 198.

⁽⁶⁴⁾ V. l’analisi delle nuove disposizioni nazionali, anche per comparazione all’art. 62 del D.L. n. 1/2012, di G. D’Amico, *op. cit.*, e di L. Russo, *op. cit.*

- la previsione di sanzioni “efficaci, proporzionate, e dissuasive”⁶⁵, ben superiori a quelle sin qui previste in Italia dall’art. 62 del D.L. n. 1/2012, pur dopo l’incremento introdotto nel 2015⁶⁶, tanto che il decreto di attuazione in Italia ha previsto sanzioni amministrative pecuniarie sino ad una percentuale del fatturato annuo dell’impresa responsabile⁶⁷;

- la designazione da parte degli Stati membri di Autorità nazionali di contrasto⁶⁸, l’individuazione dei loro poteri anche istruttori oltre che sanzionatori⁶⁹, la collaborazione tra dette Autorità⁷⁰, la disciplina dei procedimenti di denuncia con garanzia di riservatezza⁷¹, l’esplicito richiamo a possibili meccanismi nazionali di risoluzione alternativa delle controversie⁷², la previsione di relazioni annuali delle singole Autorità⁷³, e di una generale valutazione da parte della Commissione europea⁷⁴, oltre che l’adozione di atti di esecuzione della Commissione⁷⁵ che intervengano sui profili procedurali; con una rilevante attenzione ai profili istituzionali;

- la valorizzazione della peculiarità delle strutture produttive e di aggregazione dell’offerta in agricoltura⁷⁶, sia in generale quanto alla validità ed efficacia riconosciuta alle clausole di “ripartizione del valore ai sensi dell’art. 172-bis del Regolamento (UE) n. 1308/2013”⁷⁷, sia con speci-

fico riferimento “ai contratti [pluriennali] di fornitura tra fornitori di uve o mosto per la produzione di vino e i loro acquirenti diretti” che rientrino nell’ambito di contratti regolatori stipulati da OP ed Ol riconosciute⁷⁸, così valorizzando le forme di organizzazione collettiva dell’offerta operanti in agricoltura⁷⁹.

Emerge palese l’ampio *disegno istituzionale*, oltre che di *merito*, che caratterizza la direttiva:

- ai *principi generali* si accompagnano *disposizioni dirette*;

- alle *regole di assetto*, che intervengono nell’organizzazione interna dei singoli Stati membri, si accompagnano *specifiche previsioni* quanto alla collaborazione delle Autorità nazionali così individuate, tra loro e con la Commissione europea.

In questo quadro, che consolida e rafforza linee evolutive già conosciute e praticate, si innesta un elemento nuovo ed originale, peculiare della Direttiva (UE) 2019/633, che segna un passaggio fortemente innovativo rispetto alle pregresse scelte di regolazione.

Emerge in particolare una *dimensione transfrontaliera*, che supera gli stessi confini dell’Unione Europea, e propone alcuni elementi fondanti, per la costruzione di un *diritto positivo della globalizzazione* nell’area del diritto europeo dell’agricoltura e del cibo.

⁽⁶⁵⁾ Art.6 della direttiva

⁽⁶⁶⁾ L’originario importo delle sanzioni amministrative previsto dall’art. 1 del D.L. n. 1/2012, era stato aumentato dall’art. 2, comma 3, lett. a), D.L. 5 maggio 2015, n. 51, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 luglio 2015, n. 91.

⁽⁶⁷⁾ V. l’art. 10 del Decr. Leg.vo 8 novembre 2021, n. 198.

⁽⁶⁸⁾ Art.4 della direttiva.

⁽⁶⁹⁾ Art.6 della direttiva.

⁽⁷⁰⁾ Art.8 della direttiva.

⁽⁷¹⁾ Art.5 della direttiva.

⁽⁷²⁾ Art.7 della direttiva.

⁽⁷³⁾ Art.10 della direttiva.

⁽⁷⁴⁾ Artt. 11-12 della direttiva.

⁽⁷⁵⁾ Art.10 della direttiva.

⁽⁷⁶⁾ In argomento v. I. Canfora, *La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, cit; L. Paoloni, *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, cit.

⁽⁷⁷⁾ Art.3.1.i), secondo comma, della direttiva.

⁽⁷⁸⁾ Art.3.1.i), secondo comma, della direttiva.

⁽⁷⁹⁾ Si v. l’analisi, che muovendo dalla rilettura delle esperienze e riflessioni della prima metà del Novecento, ricostruisce l’emergere di nuovi modelli di regolazione negli interventi più recenti, di S. Masini, *Sufficienza regolativa della legge e ruolo delle organizzazioni professionali: soluzioni per il migliore funzionamento della filiera agroalimentare*, cit., e richiami ivi.

6.- La proiezione globale delle regole del mercato e dei contratti

Come già ricordato, la Direttiva 2019/633, in esito agli emendamenti introdotti dal Parlamento Europeo⁸⁰, ha ampliato il proprio perimetro applicativo ben oltre i confini dell'Unione Europea, a tutte le vendite in cui anche il solo fornitore od il solo acquirente sono stabiliti nell'Unione⁸¹, ricercando risposte originali alle sfide della crescente *globalizzazione*⁸².

Non è la prima volta che la legislazione europea investe temi collegati alla dimensione globale dei mercati agro-alimentari⁸³, ma l'approccio prevalente è stato quello della cooperazione attraverso accordi internazionali⁸⁴, come confermato da ultimo con il regolamento sull'adesione all'Atto di Ginevra per la protezione di DOP e IGP⁸⁵.

Lo stesso riferimento ad una *dimensione transfrontaliera* era stato sin qui inteso come operante all'interno dell'Unione Europea, attraverso la cooperazione fra Autorità nazionali dei singoli Stati membri. Si collocano in questo modello il sistema di allarme rapido previsto dal Regola-

mento (CE) n. 178/2002⁸⁶, la cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'attuazione della normativa che tutela i consumatori⁸⁷, la tutela *ex officio* introdotta dal Pacchetto Qualità per superare la dimensione nazionale della vigilanza pubblica sulle IG ed impegnare tutti gli Stati membri a tutelare d'ufficio le DOP e IGP commercializzate nel loro territorio, anche se prodotte in altri Stati membri⁸⁸. In tutti questi casi siamo in presenza di normative europee, in larga parte introdotte con regolamenti, direttamente applicabili ed applicate nel territorio dell'Unione, all'interno di un mercato unico e di un ordinamento comune, come tale sottoposto a regole condivise, provenienti da fonti condivise. La chiave che unifica queste disposizioni non è dunque la globalizzazione, ma semplicemente la realizzazione del mercato interno.

Un approccio diverso, con una proiezione oltre le frontiere dell'Unione, si rinviene nel Pacchetto Igiene del 2004, con le disposizioni introdotte dagli artt. 12 e 15 del Regolamento (CE) n. 854/2004⁸⁹, che hanno assegnato alla Commissione il compito di compilare ed aggior-

⁽⁸⁰⁾ V. *supra* par. 4, e nota 38.

⁽⁸¹⁾ Art. 1.2., comma quarto, della direttiva.

⁽⁸²⁾ Sfide della globalizzazione, accentuate dalle gravi crisi degli ultimi anni, come sottolinea L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19, e sopravvivenza*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021, p.7. Sulla crescita delle asimmetrie in ragione della globalizzazione, e sui conseguenti esiti sulle pcs nella filiera agro-alimentare, v. altresì M. Ferrari, *Pratiche commerciali sleali e globalizzazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2022, con ampia analisi ed ulteriori riferimenti.

⁽⁸³⁾ In argomento per ulteriori indicazioni v. F. Albisinni, *Agri-Food Law and Comparative Tools in Global Market*, in (a cura di) S. Carmignani – N. Lucifero, *Le Regole del Mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 225.

⁽⁸⁴⁾ Nel Regolamento (CE) n. 178/2002, v. i riferimenti ad accordi e convenzioni internazionali nei considerando (8), (22), (23), (25), (39), e negli artt. 5.3., e 13. Si v. altresì le posizioni espresse in argomento dalla giurisprudenza europea, in una nota serie di decisioni, da Corte di giustizia, 9 ottobre 2001, C-377/98 (sulla brevettabilità delle invenzioni biotecnologiche), quanto ai limiti posti alla diretta operatività degli accordi internazionali all'interno dell'ordinamento europeo; a, di recente, Corte di giustizia, 12 novembre 2019, C-363/18 (sull'indicazione in etichetta dell'origine dai territori palestinesi occupati da Israele), in prospettiva che valorizza invece tali accordi in ragione dell'esigenza di consentire ai consumatori "di effettuare scelte consapevoli nonché rispettose, in particolare, di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche".

⁽⁸⁵⁾ Regolamento (UE) 2019/1753 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, relativo all'azione dell'Unione a seguito della sua adesione all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

⁽⁸⁶⁾ V. il Sistema di allarme rapido, artt. 35 ss. del Regolamento (CE) n. 178/2002.

⁽⁸⁷⁾ V. il Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori; ed il successivo Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004.

⁽⁸⁸⁾ V. l'art. 13.3. del Regolamento (UE) n. 1151/2012.

⁽⁸⁹⁾ Regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) 2017/625.

nare elenchi degli stabilimenti di lavorazione di carni o di pesca operanti in Stati esterni all'Unione; in assenza di tale previa iscrizione negli elenchi, od in caso di cancellazione dagli stessi, i relativi prodotti non possono essere importati nell'Unione⁹⁰.

In quel caso è stata assegnata alla regolazione di fonte europea un'efficacia che va ben oltre i confini dell'Unione europea ed è destinata ad operare anche in altri ordinamenti, quale requisito di legittimità per stabilimenti di lavorazione delle carni e del pesce situati al di fuori dei territori europei, legittimati ad esportare in Europa solo previa adozione di un atto amministrativo (l'iscrizione nell'elenco), adottato da un'istituzione europea, la Commissione, e destinato a produrre effetti nella sfera giuridica di un soggetto operante al di fuori del territorio di questa (con un modello peraltro analogo a quello adottato in USA con il FSMA⁹¹). Analogo approccio è stato seguito nel corso degli anni affidando alla Commissione la tenuta di un elenco nel quale inserire (o dal quale escludere) Paesi terzi ed organismi di certificazione per le produzioni BIO ottenute in Paesi terzi⁹².

Diversamente dai casi in precedenza richiamati (dalla tutela dei consumatori, alla vigilanza su

DOP e IGP), con il Pacchetto Igiene del 2004 e la regolazione dei prodotti BIO del 2007 e del 2018 siamo dunque innanzi a una *dimensione* effettivamente *transfrontaliera*, di regole europee chiamate ad operare oltre i propri confini.

Un ulteriore significativo passo in questa direzione è stato compiuto recentemente con il Regolamento (UE) 2017/625 in tema di controlli ufficiali su prodotti alimentari, mangimi, animali e piante. Questo regolamento, quanto al proprio *perimetro territoriale* di applicazione, ha introdotto, accanto a più articolate forme di collaborazione fra gli Stati membri⁹³, nuovi programmi estesi a comprendere controlli della Commissione anche in Paesi terzi⁹⁴ oltre che negli Stati membri⁹⁵, attività di formazione congiunta⁹⁶, sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni⁹⁷, un monitoraggio costante con l'adozione di un registro sui "*precedenti di conformità*" articolato per paese terzo e stabilimento di origine e luogo di produzione, esportatore ed operatore responsabile della partita.⁹⁸ Tutte le informazioni raccolte, provenienti anche da istituzioni extra-UE, vengono collocate all'interno del nuovo Sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC)⁹⁹. Il Sistema è istituito e gestito dalla

(⁹⁰) V., per la carne, il Regolamento di esecuzione (UE) 2018/700 della Commissione, dell'8 maggio 2018, che modifica, per quanto riguarda alcuni stabilimenti del Brasile, gli elenchi degli stabilimenti di paesi terzi dai quali è consentito importare prodotti specifici di origine animale; e per il pesce, il Regolamento di esecuzione (UE) 2018/981 della Commissione, dell'11 luglio 2018, che modifica l'elenco degli stabilimenti brasiliani da cui sono autorizzate le importazioni nell'Unione di prodotti della pesca destinati al consumo umano.

(⁹¹) Per indicazioni sulla disciplina USA delle importazioni di prodotti alimentari v. F. Bruno, *L'accreditamento degli importatori di prodotti alimentari in USA*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2014, p. 17.

(⁹²) V. il Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici; con disposizioni confermate dal successivo, oggi vigente, Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici. V. altresì l'elenco degli organismi di certificazione operanti all'esterno del territorio dell'Unione Europea, tenuto dalla Commissione Europea, da ultimo aggiornato con il Regolamento di esecuzione (UE) 2021/2325 della Commissione del 16 dicembre 2021 che stabilisce, ai sensi del regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, l'elenco dei paesi terzi e l'elenco delle autorità e degli organismi di controllo riconosciuti a norma dell'articolo 33, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio ai fini dell'importazione di prodotti biologici nell'Unione.

(⁹³) V. gli artt. 102-108.

(⁹⁴) V. gli artt. 120-129.

(⁹⁵) V. art. 118.

(⁹⁶) V. art. 130.

(⁹⁷) V. artt. 131-136.

(⁹⁸) V. art. 44.2.c).

(⁹⁹) V. gli artt. 131-136 del Reg 2017/625.

(¹⁰⁰) V. l'art. 131 del Reg 2017/625.

Commissione¹⁰⁰, ed è alla base dell'introduzione del meccanismo del *rating*, in forza del quale viene determinata "una classificazione degli operatori fondata sulla valutazione della loro corrispondenza ai criteri di *rating*"¹⁰¹.

La creazione di un Sistema unificato di raccolta e di trattamento delle informazioni, alimentato anche con informazioni provenienti da Paesi esterni all'Unione Europea, la previsione di un *rating* in forza del quale tutti gli operatori sono classificati su base unificata e sistematica, costituisce un'innovazione regolatoria di grande rilievo, che esprime il bisogno di costruire nuove forme di reputazione basate su strumenti diversi di conoscenza, non più secondo il tradizionale modello della conoscenza e valutazione diretta caratteristico dei mercati perimetrati (fossero essi i mercati locali di prossimità, od i ben più ampi ma comunque omogenei mercati nazionali), ma con strumenti che pongono la conoscenza, e con questa la reputazione, su un piano non perimetrato *ex ante* ma omogeneo all'attuale dimensione globale dei mercati, per loro natura non perimetrabili.

7.- La dimensione transfrontaliera e gli esiti sul diritto interno degli Stati membri

Pur con le richiamate novità, peraltro, le misure europee, operanti in una dimensione transfrontaliera ed introdotte negli ultimi anni, erano tutte misure relative ai prodotti, alle loro caratteristiche, ai relativi controlli, finalizzate essenzialmente alla tutela della salute, alla *food safety* (ed estese alla tutela delle DOP e IGP solo in ambito UE), laddove le misure relative ai contenuti della disciplina contrattuale avevano invece sin qui mantenuto un'ope-

ratività limitata allo spazio giuridico europeo.

In questo scenario la Direttiva (UE) 2019/633 ha introdotto radicali innovazioni, che investono l'oggetto, l'ambito applicativo, e gli strumenti operativi, con esiti rilevanti sul piano del diritto interno.

La direttiva:

- regola i *contratti* e i *rapporti contrattuali*, mutuando alcuni modelli dalla disciplina relativa ai contratti con i consumatori, ma investendo i *contratti di impresa* la cui forma ed i cui contenuti vengono predeterminati *ex lege*, senza necessità di individuare caso per caso una posizione dominante od un abuso; sicché il fornitore di prodotti agricoli e agroalimentari è individuato *ex se* come destinatario di una speciale disciplina, in ragione della riconosciuta specialità della sua posizione nella catena produttiva e nel mercato;

- si applica a tutti i *contratti* per tali prodotti, ovunque abbia la propria sede l'acquirente o il fornitore¹⁰², con ciò andando ben oltre la dimensione spaziale territoriale delle direttive relative ai contratti con i consumatori;

- supera la tradizionale dimensione internazionale-privatistica quanto alla legge applicabile ai contratti¹⁰³, fissando un nocciolo duro di disposizioni sulla forma e sui contenuti, oltre che sui comportamenti successivi in sede di esecuzione, che prevale in ogni caso sia sulla volontà delle parti sia su disposizioni in ipotesi diverse.

In Italia la vigente disciplina generale in materia di diritto internazionale privato¹⁰⁴ lascia alle parti ampia facoltà di scelta sulla legge applicabile e quindi anche sulle singole clausole negoziali, facendo salva l'operatività di eventuali disposizioni imperative vigenti in un Paese soltanto "qualora nel momento della scelta tutti gli altri dati di fatto

(¹⁰¹) V. il considerando (39) e la definizione di "rating" contenuta nell'art. 3, par. 1, n. 31) del Reg. 2017/625.

(¹⁰²) Secondo quanto dispone l'art. 2 della direttiva.

(¹⁰³) Cfr. la L. 18 dicembre 1984, n. 975, di ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, adottata a Roma il 19 giugno 1980; legge la cui perdurante validità ed efficacia è stata espressamente fatta salva dall'art. 57 della L. 31 maggio 1995, n. 218, di Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato.

(¹⁰⁴) L. 18 dicembre 1984, n. 975, di ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, adottata a Roma il 19 giugno 1980; legge la cui perdurante validità ed efficacia è stata espressamente fatta salva dall'art. 57 della L. 31 maggio 1995, n. 218, di Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato.

(¹⁰⁵) Art. 3 L. 18 dicembre 1984, n. 975.

si riferiscano a un unico paese¹⁰⁵.

La direttiva invece, all'art. 3.4., espressamente prevede: "Gli Stati membri provvedono affinché i divieti di cui ai paragrafi 1 e 2 costituiscano disposizioni imperative prioritarie, applicabili a tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione di tali divieti, qualunque sia la legge altrimenti applicabile, al contratto di fornitura tra le parti", con disposizione espressamente ribadita in Italia dal decreto legislativo di attuazione¹⁰⁶.

Si tratta di novità rilevante, che recupera le ragioni della regolazione di matrice legislativa rispetto a processi di globalizzazione, che sembravano rimessi al solo governo del mercato.

Abbiamo assistito per anni ad una *globalizzazione* legata "all'affermarsi del liberalismo" quale "caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech" del 1994¹⁰⁹, connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi.

Sicché - come è stato osservato con grande efficacia già all'inizio del secolo in riferimento alla globalizzazione dei mercati - al *territorio*, ai *territori* con quanto di individuale ed irripetibile ciascuno di essi presenta, si era sostituito lo *spazio*, ovvero «uno "spazio senza frontiere interne"; si badi, non un territorio più vasto, ma un artificiale "spazio" della produzione e degli scambi»¹⁰⁷.

Oggi invece la risposta viene ricercata nella riscoperta della *politica*, della *governance*, di scelte di priorità, di gerarchie di interessi, oltre che di valori.

Il diritto europeo, muovendo dalla PAC, si fa "*diritto nazionale altrui*"¹⁰⁸: la riaffermata *specialità dell'agricoltura*, individuata quale presupposto della nuova disciplina, si traduce in misure originali, nel merito e nella struttura.

Non appare casuale che ciò accada in un ambito, la disciplina dell'agricoltura, che nel nome stesso

della PAC, valorizza la componente di "*Politica*", dunque di decisione e di responsabilità.

Muovendo dalle finalità della PAC, il *laboratorio legislativo* dell'Unione Europea va elaborando modelli e strumenti innovativi, che intervengono su snodi essenziali dello stesso diritto interno degli Stati membri, quali quelli relativi alla scelta del diritto applicabile.

Resta da verificare quanto il legislatore nazionale sarà adeguato rispetto a questa sfida.

E non si può non rilevare che il decreto italiano neppure si occupa di definire il modo con cui intervenire in riferimento a contratti stipulati con contraenti situati al di fuori del territorio dell'Unione, facendo riferimento soltanto alle altre Autorità di contrasto degli Stati membri¹¹⁰

ABSTRACT

La disciplina dell'agricoltura e le plurime finalità della PAC – rimaste a tutt'oggi immutate rispetto a quanto solennemente affermato nel TCEE del 1957 – si rivelano in misura crescente quale potente motore di innovazione nella regolazione, non soltanto dell'attività produttiva, ma dei mercati.

Importanti provvedimenti sono stati introdotti negli ultimi anni nell'ambito della PAC: dal Regolamento Omnibus del 2017, al Regolamento sui controlli ufficiali del 2017, al Regolamento sulla trasparenza nell'analisi del rischio del 2019, In questo ambito si colloca anche la Direttiva 2019/633 che ha quale unica base giuridica l'art. 43.2. TFUE.

La PAC dunque investe e regola il mercato e i

⁽¹⁰⁶⁾ Dispone l'art. 1, comma 4, del Decr. Leg.vo di attuazione, 8 novembre 2021, n. 198: "Le previsioni di cui agli articoli 3, 4, 5 e 7 del presente decreto costituiscono norme imperative e prevalgono sulle eventuali discipline di settore con esse contrastanti, qualunque sia la legge applicabile al contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari. È nulla qualunque pattuizione o clausola contrattuale contraria alle predette disposizioni.", precisando: "La nullità della clausola non comporta la nullità del contratto."

⁽¹⁰⁷⁾ N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2001.

⁽¹⁰⁸⁾ Per riprendere la formula di F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005.

⁽¹⁰⁹⁾ Come sottolinea L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19, e sopravvivenza*, cit.

⁽¹¹⁰⁾ V. l'art. 9, comma 1, del Decr. Leg.vo di attuazione, 8 novembre 2021, n. 198.

contratti.

Questa non è una novità: è una scelta praticata da tempo e riaffermata più di venti anni fa con il Reg. (CE) n. 820/97 adottato in risposta alla crisi della BSE; scelta che ha trovato espressa conferma nella decisione su tale regolamento pronunciata dalla Corte di Giustizia del 2000 – C/269/97. C'è di nuovo che la PAC, con la Direttiva 2019/633, non soltanto investe e regola il mercato e i contratti, ma introduce paradigmi innovativi, per l'oggetto, i soggetti, l'ambito territoriale applicativo.

La Direttiva 2019/633 espande insomma il proprio perimetro applicativo ben oltre i confini dell'Unione Europea, ricercando risposte originali alle sfide della globalizzazione, pur rinviando all'attuazione nazionale l'individuazione delle concrete procedure applicative di tale ultrattività. Lungo questo percorso il diritto europeo, muovendo dalla PAC, si fa "diritto nazionale altrui", e la riaffermata specialità dell'agricoltura, individuata quale presupposto della nuova disciplina, si traduce in misure originali, nel merito e nella struttura, che potranno operare come modello per innovazioni regolatrici in altri settori dell'ordinamento europeo, come già più volte accaduto in passato.

The legal framework of agriculture and the multiple purposes of the CAP - which remained unchanged until now confirming what was solemnly affirmed in the TCEE of 1957 - are increasingly proving to be a powerful engine of regulatory innovation, not only of production, but even of markets.

Relevant legislative acts have been introduced in the last years within this framework. Among them, the 2017 Omnibus Regulation, the new Regulation on official controls of 2019, and the

new Regulation on transparency in the risk analysis also approved in 2019.

All these acts indicate as their legal basis art. 43.2. TFEU, and thus the "pursuit of the objectives of the common agricultural and fisheries policy", sometimes adding to this article those concerning the single market and the protection of health.

Directive 2019/633, in particular, has art. 43.2. TFEU as its single legal basis.

The CAP therefore invests and regulates agri-food market and contracts.

This is nothing new: it is a choice that has been practiced for some time and reaffirmed more than twenty years ago with Reg. (CE) No 820/97 adopted in response to the BSE crisis; a choice that was expressly confirmed in the decision on this regulation pronounced by the Court of Justice in 2000 - C/269/97.

What is new is that the CAP, with Directive 2019/633, not only regulates agri-food market and contracts, but introduces innovative paradigms, with reference to the object, the subjects, the territorial scope of application.

Directive 2019/633 expands its application perimeter far beyond the borders of the European Union, seeking original answers to the challenges of globalization, while postponing the identification of the concrete application procedures of this ultra-activity to national implementation.

Along this path, European law, moving from the CAP, becomes the "national law of others", and the reaffirmed specialty of agriculture, identified as a prerequisite for the new discipline, translates into original measures, in the merit and structure, which will be able to operate as a model for regulatory innovations in other sectors of the European legal system, as has already happened several times in the past.