

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Prodotti agricoli, cibo, ed energia:
Marrakesh si allontana 1

Convegno di Reggio Calabria
26-27 novembre 2021
Le pratiche commerciali sleali
nella filiera agroalimentare

Roberto Saija

I principi generali delle buone
pratiche commerciali:
la trasparenza dopo la
direttiva 2019/633 5

Matteo Ferrari

Pratiche commerciali sleali e
globalizzazione 18

Alessandro e Alice Artom

La risoluzione alternativa delle
controversie nelle pcs 29

Felice Assenza

L'ICQRF come Autorità nazionale
di contrasto alle pratiche commer-
ciali sleali nelle filiere
agroalimentari 36

Commenti e Note

Alberto Germanò

Trois allumettes Duc in altum
L'effetto della memoria
involontaria nella gara
concorrenziale 50

Antonietta Lupo

Diritto al cibo e cambiamenti
climatici: quale futuro per la
sicurezza alimentare globale? 54

Editoriale

Prodotti agricoli, cibo, ed energia: Marrakesh si allontana

La “politica” agricola della CEE non è nata dal nulla, costituendo, in sostanza, una prosecuzione dell'interventismo praticato dai sei stati fondatori negli anni '30. Dopo la I guerra mondiale ed un breve periodo di ondeggiamento dei mercati dei prodotti agricoli, negli anni '30, infatti, in tutti i sei stati che avrebbero nel dopoguerra fondato la CEE emerse un orientamento favorevole al controllo di alcuni di questi mercati, ed in particolare di quello dei cereali.

In Italia il fascismo lanciò la “battaglia del grano”, cui fece seguito l'ammasso, ben presto diventato obbligatorio, accompagnato dalla scomparsa dal mercato prima del grano, poi di tutti i cereali e di altri prodotti agricoli.

Similmente, anche con metodi diversi, si comportarono gli altri stati.

La PAC, dunque, è figlia di queste problematiche che l'hanno resa molto interventista all'origine, più liberale con la riforma del 1992, per finire ad essere del tutto poco preoccupata della produzione e molto orientata al green ed a considerare con attenzione la presenza degli agricoltori sulle terre più come custodi del territorio che come produttori.

Ma i cicli politico-economici sono mutevoli ed oggi è evidente che all'agricoltura europea si deve chiedere di assicurare la riconquista della *food security*.

Quando furono firmati gli Accordi di Marrakech nessuno pensava che nel 2022 sarebbe scoppiata una guerra che avrebbe coinvolto, anche se indirettamente, su due fronti opposti, gli Usa e la Federazione Russa, e che tale guerra avrebbe impedito la circolazione di alcune materie prime agroalimentari in uscita da uno dei più grandi produttori di grano del mondo: l'Ucraina. A dire il vero, nel 1994 Ucraina e Russia erano ben lungi dall'aver riconquistato una posizione di rilievo nella produzione di cereali che avevano all'epoca zarista, anche se la ripresa rispetto al periodo Sovietico era già in atto.

Il sedicente *homo sapiens* spesso si dimostra *insipiens*; ciò che sorprende è che ciò accada nei paesi più sviluppati, dove studi e scienze sono più avanzati e, pertanto, ci si aspetterebbe razionalità e “sapienza” nella gestione degli affari pubblici. Ma non è così.

Oggi siamo nel pieno di una crisi alimentare da carenza di cereali perché una parte di essi è bloccata, anche se si sta operando per renderla movimentabile.

Il fatto più grave è non tanto dovuto alla paura che, specie in Africa, si rischi di morir di fame, quanto che l'Europa, che ha scientemente e irresponsabilmente rinunciato a produrre eccedenze (cosa che avveniva fino alla fine degli anni '80 e agli inizi dei '90), tema di essere invasa da

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amorosino - Alessandro Artom
Alberto Germanò - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

Editore

A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione

Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063210986
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale

Via Ciro Menotti, 4 - 00195 Roma

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

ALESSANDRO ARTOM, avvocato in Milano

ALICE ARTOM, avvocato in Milano

FELICE ASSENZA, Capo Dipartimento ICQRF

LUIGI COSTATO, emerito Università di
Ferrara

MATTEO FERRARI, Associato Università di
Trento

ALBERTO GERMANÒ, già ordinario Università
La Sapienza di Roma

ANTONIETTA LUPO, associato Università di
Messina

ROBERTO SAJJA, ricercatore Università di
Reggio Calabria

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 31 marzo 2022, e successivamente composto in tipografia.

torme di africani in fuga dalla morte per denutrizione.

La fine della II guerra mondiale aveva lasciato l'Europa distrutta e alla fame; il piano Marshall, lanciato degli USA, ci aiutò ad uscire dal livello più grave della crisi e ad avviare una grande ripresa. Ma la paura della fame era rimasta e i saggi estensori del trattato CEE misero l'accento, nel titolo dedicato all'agricoltura, fra le finalità della PAC, a quella di "garantire la sicurezza degli approvvigionamenti" che implicitamente afferma la *sovranità alimentare* della Comunità (ora UE).

Ma l'*homo sapiens* non ha sempre buona memoria e, dopo un periodo di *surplus* produttivi, fu scelta una politica diversa, molto orientata – formalmente – sulla protezione dell'ambiente e basata su incentivi anche a non produrre.

Questo orientamento, contrastante con la lettera del trattato, sta mostrando ora i suoi effetti negativi, anche perché oltre a non assicurare gli approvvigionamenti ha come conseguenza l'instabilità dei prezzi, cresciuti a dismisura.

Senza violare il trattato, ma solo il buon senso e le più elementari regole degli affari, il "saggio" governo tedesco si è legato strettamente alla Russia per la fornitura di gas metano, scelta che abbiamo imitato in Italia, fra l'altro perché le autorità, nazionali, regionali e locali, hanno posto ostacoli tali da fare abbandonare i progetti ai privati che avevano in animo di costruire altri rigassificatori (oltre ai 3 esistenti).

Tornando ai cereali, non era difficile capire che la stabilità dei prezzi è fondata sulla presenza di ampie scorte, da mettere in gioco quando la domanda non trova soddisfazione nell'offerta.

Oggi, invece, l'aumento dei prezzi mondiali trova l'Unione Europea incapace di fronteggiare il problema e probabilmente – pur se mancano le prove – non desidera di farlo.

Ancora di recente abbiamo vissuto difficoltà derivanti dalla carenza di offerta non solo di mascherine chirurgiche o di microchips, ma anche di grano (già nel 2010, a causa di un grande incendio in Russia), ma tutti questi segnali non hanno attratto l'attenzione della Commissione, che soltanto di recente sembra aver avvertito la gravità del problema. Le risposte sin qui apprestate in sede europea appaiono peraltro manifestamente insufficienti, per la gravità del problema e le sue implicazioni, in Africa ed in Europa, per le migrazioni di intere popolazioni determinate dalla crescente mancanza di risorse alimentari adeguate, ma anche in Europa per la carenza che già si nota sui banconi dei venditori, resa evidente da prezzi molto elevati, che causano anche una forzata riduzione di alcuni consumi.

Fin dai tempi più antichi i governanti saggi si preoccupavano dell'approvvigionamento alimentare, quanto meno per evitare sommosse e restare al potere.

Oggi sembra che i sistemi democratici si preoccupino meno di questo problema, che è invece affrontato per tempo e con prudenza e tempestività dal più popoloso stato del mondo, la Cina, che non brilla per

democraticità, ma che sembra pensare al proprio popolo in modo più fattivo e tempestivo delle democrazie occidentali, dei cui politici spesso, pur con qualche lodevole eccezione, si ode solo il fastidioso e inconcludente chiacchiericcio.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo sottolinea ancora una volta la stretta relazione fra scelte di politica agricola ed accesso al cibo, ponendo in rilievo la dimensione strategica di tale relazione, centrale nelle politiche dei singoli Paesi già prima della nascita della Comunità Europea, ed espressamente confermata anche nel TCEE. A partire dalla riforma della PAC del 1992, la consapevolezza di tale essenziale relazione è apparsa in qualche modo cedere il passo rispetto al crescente rilievo assegnato alla tutela e custodia dell'ambiente e del territorio. Del resto – come sottolinea l'editoriale – all'epoca degli Accordi di Marrakech nessuno immaginava che nel 2022 sarebbe scoppiata una guerra ai confini dell'Europa e che questa avrebbe impedito la regolare circolazione di materie prime agroalimentari provenienti da uno dei più grandi produttori di grano del mondo. Le vicende degli ultimi anni, già prima dell'insorgere del conflitto Russia-Ucraina, hanno in realtà dimostrato l'esigenza di ri-assegnare rilievo strategico alla produzione agricola in Europa, anche nell'oggi, in tempi di globalizzazione. Anzi è proprio la globalizzazione – come conclude l'Editoriale – richiamando le ben diverse scelte operate dal governo del più popoloso paese del mondo, la Cina, a rendere manifesta l'esigenza di una PAC che recuperi appieno la missione di garantire la *food security*.

Nel fascicolo n. 4-2021 sono state pubblicate alcune delle relazioni presentate nell'ambito del **Convegno annuale dell'AIDA**, del 26-27 novembre 2021, "*Le Pratiche commerciali sleali nelle Filiere Agroalimentari*", organizzato congiuntamente all'Università "Mediterranea" di Reggio Calabria. In questo fascicolo sono pubblicate ulteriori relazioni presentate al Convegno, ed altre relazioni saranno pubblicate nel prossimo numero.

Roberto Saija, muovendo dai principi generali in materia di pcs nella filiera agroalimentare, dopo un sommario esame dei precedenti che delineavano il quadro legislativo unionale e nazionale, propone elementi che consentano di individuare il concetto di "buona pratica commerciale" e di stabilire cosa si intenda per "trasparenza" e "correttezza", quali parametri di legittimità delle pcs nella filiera agroalimentare.

Matteo Ferrari analizza, in prospettiva comparativa, il tentativo operato dalla direttiva 2019/633 di allargare il perimetro applicativo delle proprie disposizioni anche a soggetti che hanno la propria sede al di fuori dei confini unionali. L'A. rileva come l'esistenza di pcs nei confronti dei produttori agricoli non possa essere riferita esclusivamente agli esiti della globalizzazione, trattandosi di fenomeno largamente risalente. D'altro canto, il fenomeno è stato certamente accentuato dalla globalizzazione; sicché le misure introdotte dalla direttiva esprimono un tentativo di rispondere alla diffusione di pcs operanti in una dimensione transnazionale, tenuto anche conto del ruolo giocato dalla regolazione privata e dalle organizzazioni collettive; pur se l'effettiva efficacia ed operatività delle nuove misure potrà essere valutata solo nei prossimi anni.

Alessandro e Alice Artom analizzano l'art. 7 della Direttiva che prevede la possibilità di utilizzare strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), e le disposizioni introdotte in argomento dalla Legge delega e dal Decr. Leg.vo di attuazione, alla stregua della vigente generale disciplina in tema di mediazione e di misure alternative (ivi inclusi l'arbitrato rituale, quello irrituale, ed in alcuni casi l'ar-

bitraggio), concludendo che – anche in caso di assenza di specifica clausola contrattuale in argomento – le parti hanno comunque facoltà di ricorrere alla mediazione o ad altri meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie.

Felice Assenza riferisce sui compiti e sulla struttura dell'ICQRF, e sull'esperienza maturata nelle attività di controllo svolte in questi anni, analizzando poi le scelte della Legge n. 53/2021 e del Decr. leg.vo n. 198/2021 in sede di attuazione della direttiva, ponendo in evidenza le novità intervenute, anche quanto alle competenze rispettivamente attribuite all'ICQRF ed all'AGCM e quanto alle sanzioni previste, ed esaminando la disciplina in tema di procedimento di accertamento e di opposizione. L'A. riferisce poi sulle scelte operate dagli altri paesi europei in sede di attuazione nazionale della disciplina, sottolineando l'esigenza di promuovere il coordinamento fra le diverse Autorità nazionali con l'obiettivo di realizzare un'effettiva cooperazione.

Nella sezione dedicata a **Commenti e note**, Alberto Germanò ritorna sul tema dell'evocazione, che costituisce, insieme all'*usurpazione* e all'*imitazione* di un'indicazione geografica, una pratica commerciale scorretta, vietata dall'art. 13 del Regolamento (UE) 1151/2012, a tutela delle indicazioni geografiche contro chiunque cerchi di approfittare della fama dei prodotti DOP e IGP per prodotti non conformi al relativo disciplinare. L'A. richiama il noto caso del "*Queso Manchego*" ed altri casi recentemente decisi, ed osserva che l'evocazione non è altro che l'effetto della *memoria involontaria*, per la quale un nome o un'immagine di un prodotto è capace di muovere una molla della memoria del consumatore e di fargli rammentare un qualcos'altro a cui associare il nome o l'immagine del prodotto che gli ha provocato il ricordo. L'evocazione, ci dice Germanò, potrebbe essere ingannevole, come avviene nel caso in cui il prodotto a IG evocato non corrisponde, per qualità, a quello dell'imprenditore scorretto. Il fascicolo si conclude con lo scritto di Antonietta Lupo che si occupa del rapporto tra diritto al cibo e cambiamenti climatici, inteso come relazione complessa di causa-effetto. Alimentazione e cambiamenti climatici sono, infatti, sistemi interconnessi che evolvono nel tempo originando reciproche pressioni. L'A. prende le mosse dalla *food security*, che considera quale corollario del "*diritto al cibo*", e ne ripercorre le tappe, mettendo a fuoco come e perché su di essa incidano i cambiamenti climatici e, più precisamente, la desertificazione, tema oggi diventato fin troppo attuale, come dimostra la carenza idrica che stiamo soffrendo, con danni all'agricoltura sempre più preoccupanti. Per far fronte a tale fenomeno, che rischia non solo di compromettere la stabilità del mercato agricolo ma anche di affamare milioni di esseri umani, l'A. sottolinea l'esigenza di ripensare l'intero sistema alimentare, ponendolo in condizione di far fronte all'impatto del cambiamento climatico, nell'ottica di una transizione ecologica, quanto più possibile globale. A livello europeo, una tappa significativa è stata certamente segnata dal *Green deal* attraverso la Strategia *From farm to fork* (cui si affianca la Strategia sulla biodiversità 2030) che mira a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di fronte ai cambiamenti climatici ed alla perdita della biodiversità.

la redazione

Il Convegno di Reggio Calabria del 27-28 novembre 2020 Le Pratiche Commerciali Sleali nelle Filiere Agroalimentari

I principi generali delle buone pratiche commerciali: la trasparenza dopo la direttiva 2019/633

Roberto Saija

1. – Cenni generali introduttivi

Dall'esame cursorio del testo della direttiva 633/2019¹, emerge che diversi sono i principi richiamati e non solo quello di "buona fede" e "correttezza" ma, prima ancora, si fa riferimento all'autonomia contrattuale e alla libertà negoziale. In questa logica, già nel 2019 la Corte di Giustizia UE ebbe occasione di soffermarsi nella nota sentenza 13 novembre 2019, a proposito dei limiti alla libertà delle parti di concordare il prezzo del latte crudo². Tali limiti furono ritenuti legittimi dalla Corte se realizzavano la finalità di rafforzare il potere contrattuale degli allevatori nei confronti dei trasformatori acquirenti, scongiurando così la possibilità che si concretizzasse una pratica commerciale sleale. Com'è stato affermato in dottrina,

infatti, siamo in presenza di una pronuncia che anziché comprimere la libertà negoziale, la rafforza. Ne deriva che questo principio rimane alla base della direttiva e ciò non ci sorprende. Infatti, se ne analizziamo il testo, essa tipizza le forme di "abuso" della libertà contrattuale che vanno a scapito degli attori della filiera che svolgono le funzioni di *price takers* e che subiscono quindi il prezzo del bene che producono a causa della presenza sul mercato di condizioni che vanificano ogni strategia per la modifica o la determinazione del prezzo fissato da altri.

Sin dal primo *considerando* emergono due principi di base, ovvero quelli di "buona fede" e di "correttezza" che funzionano come una sorta di bilanciere per individuare il concetto di "buona pratica commerciale". In effetti, il testo della direttiva, il cui *iter* di approvazione è stato molto (forse troppo) veloce³, non è del tutto chiaro in quanto parte dal presupposto, sicuramente corretto, che nella filiera agricola e alimentare sono frequenti considerevoli squilibri di potere contrattuale tra i diversi attori della filiera stessa. La conseguenza naturale di dette forme di squilibrio è la pratica commerciale sleale, ogni volta che un attore più forte abusa della propria posizione per trarne vantaggio. L'equivoco in cui si rischia di cadere dalla lettura di questo primo considerando sta nell'indivi-

(¹) Si tratta della 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.

(²) Cfr. Corte Giust. (Seconda Sezione), 13 novembre 2019 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas - Lituania) – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (Causa C-2/18).

(³) Cfr. Proposta della Commissione del 12 aprile 2018 (COM(2018)173), cui ha fatto seguito un Accordo tra gli SM raggiunto già il 1° ottobre 2018 nell'ambito del Comitato speciale agricoltura. Prima della fine del 2018 è stato raggiunto l'accordo con il Parlamento europeo, approvato dal Coreper. Nel marzo 2019 c'è stata la votazione da parte del Parlamento e in aprile da parte del Consiglio. A fronte della brevità dell'*iter* di approvazione della Direttiva, il dibattito che l'ha preceduta è stato, invece, particolarmente lungo e articolato ed è segnato da tre Raccomandazioni a partire dal 2009 fino al 2014. Nel 2016 il Parlamento con la Risoluzione 7 giugno 2016 2015/2016(INI), invita la Commissione a presentare una proposta in materia. La Commissione avvia una consultazione pubblica ed elabora la valutazione d'impatto che precede la proposta del 2018. A chiedere un intervento da parte del legislatore europeo anche la dottrina italiana sin dal 2015. Cfr. L. Russo, *I contratti della filiera agroalimentare nel quadro della nuova politica agricola comune*, in *Riv.dir.agr.*, 2015, 4, 505 ss.

duare il concetto di pratica commerciale sleale, in quanto per tale potrebbe intendersi una pratica che si discosta in modo netto e deciso da un modello che è quello della “buona pratica commerciale”, oppure anche solo una pratica che si pone in contrasto con i principi di correttezza e buona fede.

Per distinguere le due tipologie, bisognerebbe quindi stabilire, in primo luogo, cosa si intende per “buona pratica commerciale” e quando si può dire che una pratica commerciale se ne discosta nettamente, per usare le parole della direttiva.

2. – I precedenti della direttiva. Il percorso compiuto dalle istituzioni europee a proposito di “principi”

A questo proposito, può essere utile richiamare quel documento elaborato sin dal 2011 dal Forum di alto livello per il miglior funzionamento della filiera alimentare⁴, sotto l’egida della Commissione, (composto dalle autorità nazionali e dalle principali parti interessate che rappresentano sia le imprese fornitrici sia i rivenditori al dettaglio nel settore alimentare a livello UE) che contiene i *principi di buone prassi* concordati dalle organizzazioni degli operatori della filiera che sono stati posti a base dei lavori che poi hanno portato alla formulazione della proposta e quindi alla direttiva in esame. Tali principi comprendono la prevedibilità delle modifiche delle condizioni contrattuali, la responsabilità per il proprio rischio imprenditoriale e la motivazione delle richieste e degli oneri.

Va a tal proposito specificato che il rapporto finale del “Forum di alto livello sul migliore funziona-

mento della filiera alimentare” è stato pubblicato il 24 giugno 2019 e cioè tre mesi dopo che la direttiva ha visto la luce (essa era stata pubblicata in GUUE il 25 aprile 2019). I temi trattati sono stati ben quattro e precisamente:

- Le pratiche commerciali corrette ed efficienti;
- Competitività e nuove opportunità nel mercato unico, con una spiccata attenzione a tracciabilità e *blockchain* nella filiera alimentare;
- Differenze di composizione tra prodotti della stessa marca e apparentemente simili, immessi in commercio negli SM ed infine
- La trasparenza della catena del valore.

Nel 2014 (Strasburgo, 15 luglio) la Commissione europea, dopo il Libro Verde dell’anno precedente⁵, ha emanato la nota Comunicazione per affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese, il cui par. 5.2 si occupa proprio dei principi di buona pratica, richiamando quelli definiti dal Forum di alto livello e approvati dalla *Supply Chain Initiative* (ovvero codici di condotta volontari che rappresentano una fondamentale pietra angolare per creare un contesto nel cui ambito tra le imprese intercorrono corretti e durevoli rapporti commerciali; iniziativa sviluppata nell’ambito del Forum di Alto Livello per un miglior funzionamento della filiera alimentare istituito dalla Commissione) e tra essi spicca proprio il principio di trasparenza che riguarda le clausole degli accordi. Per la realizzazione di tale principio (trasparenza) per detti accordi, la Comunicazione prescrive la forma scritta, con alcune deroghe che riguardano l’impossibilità di formulare per iscritto le clausole, oppure ogni volta che un accordo orale è reciprocamente accettabile o conveniente⁶. Per realizzare il principio di trasparenza, le

(4) Cfr. A Frascarelli, *Dalla politica dei mercati al funzionamento della filiera alimentare: un nuovo paradigma della Pac*, in <https://agrire-gionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/30/dalla-politica-dei-mercati-al-funzionamento-della-filiera-alimentare-un-nuovo>

(5) Libro verde del 31 gennaio 2013, COM (2013) 37 def., sulle pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa. In esso si precisa che il 14% della spesa delle famiglie è destinato ai prodotti alimentari e fa presente come l’aumento dei prezzi dei prodotti alimentari, che implica una diminuzione del potere d’acquisto e della fiducia dei consumatori, sia uno dei principali fattori dell’inflazione generale dei prezzi.

(6) Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 15 luglio 2014, COM (2014) 472 def., “Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese”. Cfr., in dottrina, M.G.Fanelli, *La Commissione europea contro le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2014, 2, pp. 890-907 che evidenzia che si tratta di un “settore nel quale sono particolarmente numerosi gli operatori

clausole devono essere quanto più possibile chiare e comprendere il maggior numero di elementi pertinenti e prevedibili, compresi i diritti e le procedure di risoluzione. Collegato alla prevedibilità è il secondo dei sette principi, e cioè quello per cui ogni modifica unilaterale degli accordi è da ritenersi esclusa, salvo che la possibilità di modifica sia stata precedentemente concordata. Il terzo dei sette principi codifica l'adagio per cui *pacta sunt servanda*, ovvero, applicato al caso di specie, gli accordi devono essere rispettati. Il quarto principio è un corollario della trasparenza ed infatti lo scambio di informazioni deve avvenire sempre nel rispetto delle regole concorrenziali, ed è per questo che le informazioni fornite devono essere corrette e non ingannevoli. Diretta conseguenza di questo principio è il successivo, ovvero quello di *riservatezza* che non contraddice quello di *trasparenza* ma lo rafforza, in quanto deve essere tutelata la riservatezza delle informazioni, salvo che esse siano già pubbliche o ottenute legittimamente e in buona fede. Vediamo, quindi, come il principio di riservatezza sia legato a quello di *buona fede* da un filo rosso che in effetti mette in relazione tutti i sette principi di buona pratica. Meno immediato il ruolo della trasparenza negli ultimi due principi e cioè quello per cui tutti gli attori della filiera devono assumersi i propri rischi (principio di responsabilità per i rischi) ed infine quello per cui gli attori della filiera non devono mai ricorrere a minacce per ottenere vantaggi o per trasferire costi ingiustificati.

La Comunicazione del 2014, nel delineare i principi generali funzionali ad affrontare le pratiche commerciali sleali e a contrastarle, parte dal presupposto che i diversi SM hanno adottato approcci troppo diversi; mentre, infatti, alcuni si erano fino a quel momento astenuti dall'adottare norme specifiche contro le PCS, altri Stati, invece, nell'intervenire in materia avevano optato per descri-

zioni molto generali; altri ancora, viceversa, avevano preferito elenchi dettagliati di pratiche vietate. La Commissione auspica, quindi, un certo livello di armonizzazione in modo da individuare un approccio unitario degli SM verso le PCS nella filiera agroalimentare.

La *Supply Chain Initiative* non si muove nel senso di definire in maniera precisa le PCS ma si limita ad elencazioni esemplificative e individua un elenco di principi di buone pratiche che sono il frutto di una intesa tra le associazioni di categoria UE ed è proprio grazie a questi principi che si rende possibile l'individuazione delle PCS. Solo dopo averle individuate, si rende possibile sviscerare i principi che serviranno, stavolta ad intervenire per scongiurarle.

3.– Una direttiva timida ma innovatrice

La Direttiva 2019/633, differentemente da quanto ci si augurava, non ha proceduto ad una armonizzazione piena ma solo minimale. Con questo provvedimento, il legislatore UE ha adottato un approccio "timido e ambiguo"⁷, anche se si registrano alcune novità significative che consentono di non ritenere vano lo sforzo posto in essere dalle istituzioni europee.

Non è il caso di soffermarsi in questa sede sulle singole criticità presenti nel provvedimento normativo, tra cui non si può fare a meno di sottolineare che la direttiva assume una considerazione indifferenziata degli attori della filiera, motivata dalla persuasione che questa soluzione gioverebbe a tutelare meglio gli agricoltori rispetto agli effetti "a cascata" delle PCS sulla produzione primaria. Sta di fatto, tuttavia, che questi effetti delle PCS sugli agricoltori sono solo presunti e non dimostrati. Sul punto non si possono, tuttavia, non richiamare le considerazioni di chi ha espresso

che intervengono nella catena di approvvigionamento – nei diversi ruoli di produttori, trasformatori o dettaglianti – prima che il prodotto raggiunga il consumatore finale, contribuendo ad accrescerne il valore e al contempo incidendo sul prezzo finale."

(⁷) Come ha osservato A. Jannarelli, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *Giust. Civ.*, 2021, p. 199 ss.

riserve sull'uso dell'art. 43 par. 2 TFUE quale base giuridica, ponendo questa norma a fondamento giuridico esclusivo della direttiva, laddove secondo alcuni studi sarebbe stato invece auspicabile l'uso, pur congiunto, dell'art. 114 TFUE, tanto che si è parlato di una vera forzatura⁸.

La trasparenza, insieme alla correttezza, potrebbe diventare, quindi, la misura per valutare la legittimità della pratica commerciale, nel senso che ogni carenza dell'una o dell'altra renderebbe sleale la pratica. Ragionando in questo modo, tuttavia, si rischia di escludere la presenza di PCS tutte le volte in cui siano stati assolti gli obblighi di informazione e trasparenza e sappiamo che a questo risultato la giurisprudenza si è fermamente opposta⁹. Viceversa, è l'inadempimento dell'obbligo informativo o la mancanza di trasparenza che rende una pratica commerciale come scorretta. Ora, se queste considerazioni, in linea di principio, sono comuni alla materia delle PCS, per quanto riguarda la filiera agroalimentare, la direttiva si limita a indicare trasparenza e correttezza come principi senza specificarne i contenuti e l'ambito applicativo.

4.- Il principio di trasparenza nella direttiva del 2019

Dopo questa panoramica generale con la quale ho inteso illustrare il percorso compiuto per arrivare alla direttiva 633/2019, vorrei esaminare il principio di trasparenza che costituisce uno degli assi portanti del diritto alimentare europeo e nel corso di questa seconda parte cercherò di dimostrare se e come anche questo provvedimento (ovvero la direttiva 633/2019) si iscriva nel collegamento creato dal filo rosso rappresentato proprio dalla trasparenza come "canone polisemico"

nel sistema europeo di diritto alimentare (EFLS – *European Food Law System*). La soluzione per inglobare anche la direttiva nel EFLS e quindi nel corpo di provvedimenti collegati da questo elemento comune consiste nella multiformità del canone della trasparenza variamente declinabile. Com'è noto, la dottrina ha individuato almeno quattro modi di intendere la trasparenza che riassumo brevemente:

- a) nella regolazione e nella *governance*;
- b) all'interno delle imprese alimentari;
- c) nel mercato e nelle relazioni commerciali B2B;
- d) nella comunicazione e informazione ai consumatori, sulla sicurezza e sulla qualità, sia da parte delle autorità pubbliche sia da parte delle imprese e di altre organizzazioni private, nelle relazioni B2C¹⁰.

Nell'ambito delle quattro declinazioni individuate, tutte specificamente previste dal diritto europeo, la direttiva PCS 633/2019 sembra più opportunamente collocarsi nella terza, e cioè la trasparenza nel mercato e nelle relazioni commerciali B2B, ovvero nei cd. "mercati intermedi".

La presenza del principio di trasparenza nella direttiva 633/2019, se apparentemente sembra emergere dalla necessità che gli accordi tra le parti siano, sin dalle trattative, quanto più possibile "chiari e univoci", in realtà si colloca meglio altrove.

Se, pertanto, la parola "trasparenza" o "trasparenza" non compare nella direttiva, l'immanenza di questo principio trasversale a tutto il diritto alimentare europeo si ricava comunque. Se si analizza il considerando n. 16 si legge che "È ... opportuno operare una distinzione tra le pratiche che sono previste in termini chiari ed univoci negli accordi di fornitura o in accordi successivi fra le parti e pratiche messe in atto dopo l'inizio dell'operazione, senza essere state preventivamente

⁽⁸⁾ Cfr. A. Jannarelli, *op.cit.*, *passim*. Sull'utilizzo dell'art. 43 par. 2 TFUE come base legale, cfr. anche L. Russo, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 1426.

⁽⁹⁾ Cfr. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 06/09/2017, n.9607, in *Foro Amministrativo* (II) 2017, 9, 1890.

⁽¹⁰⁾ Cfr. F. Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2015, p. 97; più di recente in Id., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 2020, IV ed., 123.

concordate, in modo tale da vietare unicamente le modifiche unilaterali e retroattive apportate alle condizioni chiare ed univoche pertinenti dell'accordo di fornitura". Come si vede la "chiarezza ed univocità", che costituiscono espressione giustappunto *inequivoca* della trasparenza, si ripetono in questo considerando per ben due volte. Di esse (chiarezza e univocità) si parla ancora nel *considerando* 26, a proposito dell'auspicio di un divieto di imporre ai fornitori un pagamento a favore dell'acquirente o di un terzo per servizi come l'immagazzinamento, l'esposizione, o l'inserimento in listino di prodotti agricoli e alimentari, o la messa a disposizione sul mercato, a meno che il pagamento sia stato *concordato in termini chiari e univoci* al momento della conclusione dell'accordo di fornitura o in eventuali accordi successivi tra l'acquirente e il fornitore.

Subito dopo, al *considerando* 27, leggiamo che "affinché i contributi di un fornitore ai costi della promozione, del marketing o della pubblicità dei prodotti agricoli e alimentari, comprese l'esposizione promozionale nei punti vendita e le campagne di vendita, siano considerati equi, è opportuno che siano concordati in termini chiari e univoci al momento della conclusione dell'accordo di fornitura o in eventuali accordi successivi tra l'acquirente e il fornitore. In caso contrario, dovrebbero essere vietati dalla presente direttiva". Chiarezza e univocità costituiscono un presupposto dell'equità.

Se dai considerando passiamo ai veri e propri precetti contenuti nella direttiva (ovvero comandi e divieti), la chiarezza e l'univocità ritornano all'art. 3 par. 2, nella parte in cui il legislatore europeo affida agli SM il compito di provvedere a vietare tutto un elenco di PCS, "a meno che non siano state precedentemente concordate in termini chiari ed univoci nell'accordo di fornitura o in un altro accordo successivo tra il fornitore e l'acquirente". Il senso di queste previsioni potrebbe essere il seguente: per evitare che una pratica commerciale sia considerata sleale nella filiera agroalimentare, essa deve essere stata concor-

data in termini chiari e univoci o nell'accordo di fornitura o in altri accordi successivi tra fornitore e acquirente. Leggendo in questo modo la direttiva, se ne potrebbe ricavare che essa non avrebbe inteso vietare le PCS di per sé considerate ma solo l'effetto sorpresa che ne può derivare. In altri termini, tutto ciò che è chiaro e univoco, e quindi trasparente, non ricadrebbe nel divieto.

Quali conseguenze se ne possono ricavare in termini di consolidamento del principio di trasparenza nel EFLS?

Le conclusioni che si possono trarre non possono che confermare il trend già manifestato dal principio di trasparenza nelle relazioni commerciali ove esso si manifesta attraverso la condivisione delle informazioni con tutti gli altri operatori della filiera.

5.– La trasparenza nel EFLS diventa un paradigma

A questo proposito, per giungere alle anticipate conclusioni non si può non ripercorrere velocemente l'evoluzione del principio di trasparenza che parte in sordina, tardando ad affermarsi nelle direttive europee a cavallo tra gli anni '70 e '80 nonostante le spinte forti e chiare in questa direzione provenienti dalle scienze sociali, specie in Francia, dove ha certamente giocato un ruolo cruciale la cultura del cibo¹¹. Il ritardo del legislatore comincia ad essere colmato negli anni '90 con la dir. 43/1993 sull'HACCP che non ritiene più sufficiente il rispetto delle regole ma sottopone a vaglio non solo l'attività aziendale ma persino le strutture, richiedendo che esse siano come una sorta di *casa di vetro*. È così che la *trasparenza finisce per diventare un paradigma* benché ancora a quel tempo non espressamente menzionato. La trasparenza si estende all'intera filiera con alcuni provvedimenti successivi, a cavallo tra il XX e il XXI secolo. Mi riferisco al reg. 820/1997 che fa fronte alla crisi della BSE e introduce la tracciabilità di prodotto e l'etichettatura di origine di area vasta per le

(¹¹) Cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 120.

carni bovine, dando così una decisiva sterzata a favore della trasparenza non solo nei rapporti con il consumatore, bensì nell'intera filiera.

Questo provvedimento, com'è noto, è stato al centro di un importante e delicato caso giudiziario, all'esito del quale la trasparenza ha finito col diventare un canone di garanzia sia nella sua dimensione esterna (cioè verso i consumatori) sia in quella interna alla filiera.

In questo passaggio cruciale tra i due secoli la trasparenza compie un vero e proprio salto di qualità per trasformarsi in un "canone sistemico" che permea di sé quello che è destinato a diventare la base d'appoggio per la costruzione del diritto alimentare europeo come disciplina sistematica, e cioè il Reg. GFL. Grazie a questo provvedimento, la trasparenza diventa sempre più variegata e si riempie di significati nuovi e diversi trasformandosi, come anticipato, in un vero e proprio filo rosso che attraversa l'intero sistema. La ritroviamo, ovviamente, nel reg. FIC sulle informazioni ai consumatori¹², ed anche in quello scrigno che è costituito dal Reg. 625/2017 sui controlli ufficiali¹³ (cfr. art. 11 che la menziona espressamente addirittura nella rubrica "Trasparenza nei controlli ufficiali"¹⁴) e poi nel Reg. 1381/2019¹⁵, ove la trasparenza diventa un canone che ordina le scelte in materia di *food safety*.

Che la trasparenza sia multiforme e piena di segreti ancora da svelare ce lo dimostra anche la direttiva che stiamo esaminando, dove la trasparenza è ancora una volta protagonista, pur rimanendo allo stesso tempo innominata, una protagonista silenziosa che è in grado di muovere l'intera macchina. Alla base di questa scelta del legi-

slatore europeo non sta certamente l'intenzione di tornare indietro nel percorso della trasparenza, ormai sempre più capillare e ramificato. Essa, infatti, forse non ha più bisogno di essere espressamente menzionata dal momento che non si può più negare il suo ruolo di strumento decisivo nel processo di costruzione del diritto alimentare europeo. Non possiamo ovviamente aspettarci una dirittura di arrivo e ciò in quanto, se è vero che essa nella concorrenza e nel mercato è ancora debole, significa che il suo percorso non si è concluso, né pare destinato ad esserlo e quindi ancora gli sforzi del legislatore in questa direzione sono ben lontani dall'essere considerati sufficienti, per cui la strada da percorrere è nel senso della riconduzione ad unità dal momento che essa, nonostante sia polisemica e variegata nelle sue forme, aspira necessariamente alla sistematicità.

6.— E nei vari sistemi dei Paesi UE?

In questo senso non si può che apprezzare la scelta compiuta a livello europeo, anche se in fondo la risposta che si è registrata non è stata all'altezza delle aspettative e quindi la palla passa ai legislatori nazionali che devono raccogliere la sfida lanciata dall'Unione, dal momento che per raggiungere la trasparenza gli sforzi devono essere convergenti e quindi non si può prescindere dall'opera dei legislatori nazionali.

A questo proposito, si è rivelata esemplare l'esperienza francese e ciò sia per il legislatore unionale sia per quello italiano¹⁶. L'ordinamento giuridico francese ha adottato, anche poco prima della

(¹²) Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

(¹³) 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.

(¹⁴) Si v. l'art. 11 del Reg. (UE) 2017/625.

(¹⁵) 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.

(¹⁶) V. A. Jannarelli, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agro-alimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.* 2012, 4, p. 581 s.; nonché C. Del Cont, *Filières agroalimentaires et contrat: l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, 2012, 4, p. 23. Per quanto

direttiva, misure per riequilibrare le posizioni degli operatori della filiera contenendo la forza schiacciante della GDO con la legge 2018-938 del 30 ottobre 2018. Oltre la Manica, invece, è stato adottato un intervento di tipo diverso dalla legge. È stata infatti istituita un'autorità di vigilanza, cd. *Groceries Code Adjudicator* (GCA) con il compito di verificare il rispetto del *Groceries Supply Code of Practice* (GSCOP), al fine di garantire equità di trattamento dei fornitori¹⁷.

In effetti, per quanto riguarda l'Italia, il nostro Paese aveva già in qualche misura, sin dal 2012, attuato alcuni importanti interventi volti a contrastare le PCS nella filiera agroalimentare con il noto art. 62 del D.L. 24 gennaio 2012 che ha regolato in maniera specifica i rapporti commerciali tra gli operatori della filiera agroalimentare, anticipando in parte quelli che saranno gli strumenti proposti prima dalla Commissione europea con la Comunicazione del 2014 e poi con la Direttiva 633/2019. La norma in esame, infatti, rimanda alla trasparenza, alla correttezza ed alla proporzionalità e reciproca correttezza delle prestazioni contrattuali, intese quali principi generali su cui dovranno basarsi le relazioni commerciali tra gli operatori della filiera agroalimentare¹⁸. Tali principi, tuttavia, sono stati criticati dalla dottrina dell'epoca. Alcuni autori, infatti, hanno parla-

to di principi dai contenuti incerti, scontati o addirittura pericolosi¹⁹. Si è osservato, alla luce dell'ormai abrogato art. 62, che il legislatore del 2012 avrebbe affastellato nozioni di difficile declinazione concreta e addirittura giuridicamente improprie. La principale critica che è stata mossa sta nel fatto che l'osservanza di questi principi nell'art. 62 non era assistita da alcuna garanzia di realizzazione in quanto la norma non prevedeva alcuna efficace sanzione in caso di inosservanza²⁰.

7.– La trasparenza nella legge di delegazione europea n. 53/2021 e nel Decreto di recepimento n. 198/2021

In questa direzione, l'art. 7 della legge di delegazione europea 22 aprile 2021, n. 53 ha attribuito al Governo il compito di attuare la direttiva, seguendo alcuni specifici criteri direttivi, fra quali quello precisato alla lettera b): "*mantenere e ulteriormente definire i principi generali di buone pratiche commerciali di trasparenza, buona fede, correttezza, proporzionalità e reciproca correttezza delle prestazioni a cui gli acquirenti di prodotti agricoli e alimentari debbano attenersi prima, durante e dopo l'instaurazione della rela-*

riguarda il sistema francese, sin dal 2010 è stata emanata la *loi de Modernisation de l'agriculture et de la pêche* (LMA) che aveva regolamentato i contratti di filiera in vista della tutela della parte debole, e aveva introdotto la *contractualisation*. Si tratta di una procedura di negoziazione del contratto suddivisa in stadi, ove l'indicazione degli elementi del contratto e il rispetto dei tempi svolgono un ruolo fondamentale nel garantire la **trasparenza**, la pianificazione e l'equilibrio dei rapporti tra le parti. Una impostazione siffatta è confermata dalla legge n. 2018-938 del 30 ottobre 2018 «*pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*», in vigore dal 2 novembre 2018.

(¹⁷) Nel Regno Unito, infatti, opera una decina di catene distributive come Aldi, Asda, Marks & Spencer, Morrisons, Sainsbury's, Tesco, etc. Cfr., per un quadro sulle modalità in cui gli SM sono intervenuti in materia, F. Cafaggi, P. Iamiceli, *Unfair Trading Practices in the business-to-business retail supply chain, An overview of Member States legislation and enforcement mechanisms*, Lussemburgo, 2018, pp. 7-16. Vedi anche A.M. Mancaloni, *Le pratiche commerciali nella filiera agroalimentare e la tutela civilistica della parte debole alla luce della direttiva UE 633/2019 e dell'esperienza francese*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, Riv. semestrale, 2020, 2, pp. 475-509, spec. 476.

(¹⁸) Su questa norma, cfr. F. Albisinni, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.2-2012, 36 ss.; nonché A. Germanò, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Dir.giur.agr.al.* 2012, 379 ss.; M. Giuffrida, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.3-2012, 3 ss. ma v. specificamente p. 13. M.G. Fanelli, *op.cit.*, 905, nt. 49, ritiene invece che i richiami alla trasparenza e alla correttezza potrebbero apparire come "ultronei"

(¹⁹) Cfr. F. Bartolini-A.M. Benedetti, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, 3, p. 651.

(²⁰) V. in proposito, R. Torino, *La nuova disciplina dei contratti e delle relazioni commerciali di cessione dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Contratto e impresa*, 2013, p. 1440 (v. spec. § 5).

zione commerciale”, e quello precisato alla lettera q): *“prevedere che la mancanza di almeno una delle condizioni richieste dall’articolo 168, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, costituisca in ogni caso una pratica commerciale sleale e, nel caso in cui sia fissato dall’acquirente un prezzo del 15 per cento inferiore ai costi medi di produzione risultanti dall’elaborazione dell’Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare - ISMEA, questo sia considerato quale parametro di controllo per la sussistenza della pratica commerciale sleale”*²¹.

L’Italia ha recepito la Direttiva n. 633/2019 con il D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 198²².

Nell’individuazione dei principi ed elementi essenziali sui quali devono basarsi i contratti di cessione, come appare *ictu oculi* dalla lettura dell’art. 3 del provvedimento di recepimento, la trasparenza occupa una posizione di primo piano, anche rispetto ai principi di correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni. L’art. 3, di cui si diceva, è rubricato *“Principi ed elementi essenziali dei contratti di cessione”* ed è del seguente tenore: *“I contratti di cessione devono essere informati a principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, con riferimento ai beni forniti, cui attenersi prima, durante e dopo l’instaurazione della relazione commerciale.”*

Per realizzare il principio di trasparenza, è richiesta obbligatoriamente la forma scritta; l’atto deve essere stipulato prima della consegna dei prodotti ceduti e deve contenere alcuni elementi essen-

ziali, tra cui la *durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, che può essere fisso o determinabile sulla base di criteri stabiliti nel contratto, le modalità di consegna e di pagamento* (cfr. art. 3 par. 2).

Altra norma attuativa dei principi di trasparenza, correttezza, buona fede è l’art. 6, il cui par. 1 afferma che *“si considerano attuativi dei principi di trasparenza, buona fede e correttezza nelle relazioni commerciali tra acquirenti e fornitori di prodotti agricoli ed alimentari gli accordi ed i contratti di filiera che abbiano durata di almeno tre anni nonché i contratti di cui all’articolo 3, conformi alle condizioni contrattuali definite nell’ambito degli accordi quadro ovvero che siano conclusi con l’assistenza delle rispettive organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ovvero nel Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, anche per il tramite delle loro articolazioni territoriali e di categoria”*. Come si può osservare, il decreto attuativo introduce una forma di autonomia contrattuale assistita che ricorda quella prevista dalla legge 3 maggio 1982, n. 203 sui patti agrari che operava tutte le volte in cui le parti del contratto di affitto volessero discostarsi dalle clausole legali, come quella sulla durata minima o quella sull’equo canone, almeno prima (con esclusivo riferimento a quest’ultima) che la sentenza della Corte Costituzionale dichiarasse illegittimi gli articoli di questa legge in quanto mortificavano il diritto del proprietario attraverso la previsione di un canone ritenuto troppo

(²¹) L’art. 168 par. 4 del Reg. 1308/2013 4 prevede che *“Ogni contratto o offerta di contratto di cui al paragrafo 1: a) è stipulato/a prima della consegna; b) è stipulato/a per iscritto; e c) comprende, fra l’altro, i seguenti elementi: i) il prezzo da pagare alla consegna, che:*

- è fisso ed è stabilito nel contratto, o

- è calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori di mercato che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati;

ii) la quantità e la qualità dei prodotti interessati che può e/o deve essere consegnata e il calendario di tali consegne;

iii) la durata del contratto, che può essere determinata o indeterminata, con clausole di risoluzione;

iv) le precisazioni riguardanti le scadenze e le procedure di pagamento;

v) le modalità per la raccolta o la consegna dei prodotti agricoli e

vi) le norme applicabili in caso di forza maggiore.”

(²²) Attuazione della 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 nonché dell’articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari.

basso²³.

Il par. 2 dello stesso art. 6 presume conformi ai principi di cui sopra (correttezza, buona fede e trasparenza, che stavolta passa, forse casualmente, in coda) i contratti di cessione quando sono retti sia nella fase delle trattative (la norma parla di negoziazione) sia nella fase di esecuzione da alcuni criteri, e precisamente:

- 1) conformità dell'esecuzione a quanto concordato;
- 2) *correttezza e trasparenza delle informazioni fornite in sede precontrattuale*;
- 3) assunzione ad opera di tutte le parti della filiera dei propri rischi imprenditoriali;
- 4) giustificabilità delle richieste.

Il legislatore italiano nel recepire la direttiva basandosi sui criteri indicati dall'art. 7 della legge di delegazione europea, ha introdotto il principio di trasparenza costruendo delle regole di relazione. Il principio di trasparenza emerge anche dall'art. 7 del decreto attuativo del novembre 2021 in tema di vendite sottocosto. Questa norma, a ben guardare, è davvero cruciale. Essa prevede, al paragrafo uno, che *“la vendita sottocosto dei prodotti agricoli e alimentari freschi e deperibili è consentita solo nel caso di prodotto invenduto a rischio di deperibilità oppure nel caso di operazioni commerciali programmate e concordate con il venditore in forma scritta.”* Si tratta di una disposizione che nel tentare di riequilibrare i rapporti commerciali nelle filiere agroalimentari pone un freno alle vendite sottocosto e prevede come requisito di legittimità o il rischio di deperibilità per il prodotto invenduto oppure che la programma-

zione o l'accordo siano stati fatti per iscritto.

In effetti, a ben guardare, la legge delega aveva introdotto una ulteriore previsione riguardo le vendite sottocosto, e precisamente bisognava comunque far salvo il divieto di imporre unilateralmente al fornitore, in modo diretto o indiretto, la perdita o il costo della vendita sottocosto (v. art. 7 lett. r) legge 53/2021).

Tali limiti trovano riscontro nel D.Lgs. 198/2021 di recepimento della direttiva 633/2019 solo in parte. L'articolo 7 di detto decreto, che contiene la disciplina delle vendite sottocosto dei prodotti agricoli e alimentari consente il sottocosto sulle merci deperibili, a condizione che sia programmato o concordato per iscritto, senza pensare alle perdite cui il fornitore può andare incontro. L'unica ancora offerta al fornitore è data dal paragrafo 3 dell'art. 7 del d.lgs. di recepimento che prevede, in caso di violazione delle prescrizioni contenute nel paragrafo 1 (che limita, come anticipato, le vendite sottocosto al rischio di deperibilità e al ricorso alla forma scritta) la possibilità di ricalcolo del prezzo in base ai costi medi di produzione rilevati dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare, purché disponibili. In mancanza lo si fa in base al prezzo medio applicato a prodotti simili nel mercato di riferimento.

Il principio di trasparenza emerge anche dall'art. 8 del D.Lgs. 198/2021 nella parte in cui prevede che l'ICQRF, nell'esercizio della sua funzione di Autorità di contrasto, chieda ad acquirenti e fornitori di rendere disponibili tutte le informazioni necessarie al fine di condurre indagini sulle eventuali pratiche commerciali vietate²⁴. Non entra,

(²³) Cfr. Corte Cost. 5 luglio 2002 n. 318 in, *Dir. e giur. agr. amb.*, 2002, 427 (con nota di O. Cinquetti, *Illegittimità del canone equo determinato in base agli artt. 9 e 62 della legge 203 del 1962*), *Dir. e giur. agr. amb.* 2002, 621 (con nota di A. Sciaudone, *Sui criteri di determinazione del canone equo di affitto di fondo rustico a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 3 maggio 1982, n. 203*). Cfr. altresì E. Romagnoli, *Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, fasc. 9, p. 477 ss. Più di recente, cfr. G. Pisciotta, *“Equi rapporti sociali” e quantificazione del canone di affitto di fondi rustici*, in Aa.Vv., *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura, Scritti in onore di Marco Goldoni*, a cura di E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi, Pisa, 2018, p. 271 ss.

(²⁴) Cfr. art. 8 lett. b) del D.Lgs. 198/2021. In effetti, la scelta di affidare il ruolo di Autorità di contrasto all'ICQRF, anziché all'AGCM, è stata sottoposta a critiche in dottrina ed alcune riserve erano state poste dalla stessa AGCM in fase di lavori preparatori della Legge delega. Cfr. in proposito, A. Jannarelli, *La “giustizia contrattuale” nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *Giust. Civ.*, fasc.2, 2021, p. 199 ss., nonché L. Russo, *La direttiva 2019/633, i criteri di delega legislativa e l'art. 62, d.l. n. 1/2012*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4/2021, par. 2; Id., *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Dir. agroalimentare*, 2020, fasc. 2, pp. 401-425;

invece, in contraddizione con il principio di trasparenza, anzi piuttosto lo rafforza, la regola contenuta nell'art. 9, par. 3 del D.Lgs. 198/2021 nella parte in cui tutela l'identità del denunciante. La riservatezza altro non è che un corollario della trasparenza e con essa va bilanciata. La riservatezza del denunciante serve, infatti, a rendere effettivo il meccanismo previsto dalla normativa in esame²⁵. La trasparenza ritorna immediatamente evidente al par. 4 dello stesso art. 9 laddove prevede che l'ICQRF informa il denunciante, entro trenta giorni dal ricevimento della denuncia, delle modalità con cui darà seguito ad essa. Allo stesso modo, il par. 5 prevede che *"l'ICQRF, se ritiene che non vi siano ragioni sufficienti per agire a seguito della denuncia, informa il denunciante dei motivi della sua decisione entro centottanta giorni dal ricevimento della denuncia."*

8. – Considerazioni conclusive

Non si può fare a meno di osservare che il provvedimento in esame si inquadra perfettamente nelle regole generali del diritto contrattuale e prima ancora del diritto generale delle obbligazioni. Questa norma ben si armonizza sia con l'art. 1337 c.c. che impone alle parti, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, di comportarsi secondo buona fede, ove la buona fede è espressione della regola generale di correttezza alla quale devono uniformarsi entrambe le parti del rapporto obbligatorio. In altri termini, così ragionando, potremmo rintracciare le origini del principio di trasparenza ben più indietro nel tempo e cioè tra i principi generali su cui si basa il diritto contrattuale, anche quello di diritto comune.

Inutile ricordare che il contesto che ci occupa è ben diverso, in quanto ci muoviamo in un paradigma contrattuale che è quello del contratto asimmetrico e del terzo contratto, B2B, in quanto discorriamo di rapporti di filiera e più precisamente di rapporti tra agricoltori, fornitori e GDO²⁶ ma questa considerazione potrebbe indurci ad accostare questi due modelli inquadrandoli nell'ambito di principi e regole che non sono diverse ma comuni a tutti i contratti. In effetti, quando si comincia a parlare di contratti B2B si parla di contratti tra imprese non intesi come contratti basati sulla parità delle armi, come è o dovrebbe essere il contratto basato sul diritto comune ma come contratti cui è connaturato uno squilibrio di potere tra un'impresa forte e un'impresa debole e, nel caso della filiera agroalimentare, questo squilibrio è *in re ipsa* ed è per questo motivo che l'equità va ripristinata a livello legislativo proprio in quanto le asimmetrie (anche quelle) di potere contrattuale portano al fallimento del mercato ed è così che il legislatore unionale prima e quello nazionale poi hanno cercato di creare un sistema di scambi commerciali basato sull'equità e quindi sulla trasparenza come strumento, stavolta, per ottenere l'equità e rivolgendosi non propriamente ai consumatori ma alle imprese come soggetti deboli del mercato agroalimentare. Ovvio è che di riflesso il provvedimento finisce per tutelare anche i destinatari finali e cioè i consumatori, benché la direttiva 633 non sia ad essi destinata. Com'è noto, la direttiva 633/2019 è un provvedimento di armonizzazione minima con cui l'UE ha inteso individuare dei tratti comuni alla disciplina delle pratiche commerciali sleali nelle relazioni tra imprese della filiera agricola e alimentare.

In altri settori il legislatore unionale ha fatto addirittura ricorso al regolamento anziché allo stru-

⁽²⁵⁾ Per semplicità di esame, si riporta di seguito il par. 3 dell'art. 9 del D.Lgs. 198/2021:

"3. Qualora il denunciante lo richieda, l'ICQRF adotta le misure necessarie per tutelare adeguatamente l'identità del denunciante ovvero del soggetto che assuma di essere stato lesa dalla pratica commerciale sleale denunciata, nonché per tutelare adeguatamente qualunque altra informazione la cui divulgazione, secondo il denunciante, sarebbe lesiva degli interessi del denunciante o del soggetto lesa. Il denunciante specifica le informazioni per le quali chiede un trattamento riservato."

⁽²⁶⁾ A.M. Mancalone, *Le pratiche commerciali nella filiera agroalimentare e la tutela civilistica della parte debole alla luce della direttiva UE 633/2019 e dell'esperienza francese, cit., passim.*

mento della direttiva. Per esempio, in materia di intermediazione online e di motori di ricerca ha adottato il Reg. (UE) 1150/2019²⁷. Si tratta di un provvedimento coevo e se lo si analizza, esso ha come base giuridica proprio l'art. 114 TFUE ed è basato sempre sulla trasparenza, correttezza e buona fede. Insomma, posto che l'Unione ha trattato questi due settori in modo profondamente diverso rendendo la direttiva 633 un provvedimento sicuramente meno forte, meno efficace, non rimane che prendere atto che la trasparenza, pur essendo sempre più definita nel percorso del legislatore europeo, ancora non è sufficientemente nitida e la strada da percorrere in questa direzione è ancora lunga e piena di ostacoli²⁸. C'è pure da dire che se il legislatore unionale avesse perseguito una soluzione più articolata, per esempio se avesse tentato la strada dell'armonizzazione piena, molto probabilmente non sarebbe

riuscito a portare a compimento il percorso nella direzione dell'armonizzazione. Anche la scelta della base giuridica, per quanto contestabile, si giustifica alla luce delle finalità perseguite, che appaiono del tutto coerenti con gli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE che mira a garantire, tra l'altro, un tenore di vita equo alla popolazione agricola e prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. Va da sé che i "prezzi ragionevoli" non sono i prezzi più bassi possibile, ma tengono conto dell'investimento svolto dalle imprese, comprese quelle agricole e delle esigenze di tutta la filiera. Ancora una volta si è dato peso decisivo a tutti i protagonisti della catena alimentare che va dalla produzione primaria al venditore del prodotto al consumatore finale, secondo la nota strategia "from farm to fork"²⁹. In questa logica, la direttiva del 2019 e il decreto di attuazione si muovono, tutto sommato, verso un rafforzamento degli anel-

(²⁷) Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online.

(²⁸) Cfr. F. Ruggeri, *Regole di trasparenza e rapporti tra imprese nei mercati digitali: il regolamento (ue) 2019/1150 sull'intermediazione online e i motori di ricerca*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica* (II), fasc.2, 2021, p. 397 ss. In passato, cfr. G. Muscolo, *Innovazione nella rete e diritti non titolati: il ruolo di knowhow, copyright, banche dati e pratiche commerciali sleali*, in *Il Diritto industriale*, 2/2015, 114 ss.

(²⁹) Sul termine filiera, cfr. le attente puntualizzazioni di A. Jannarelli, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, cit. che a proposito specifica: "Il termine filiera non intende certo segnalare la presenza di semplici legami funzionali di interdipendenza tra diverse attività economiche emerse nella moderna divisione del lavoro, come è propria ad esempio dei rapporti di subfornitura di cui alla legge n. 192 del 1998 o di affiliazione commerciale di cui alla legge n. 129 del 2004, bensì mettere in evidenza i diversi momenti della circolazione, lavorazione e trasformazione di una specifica materia prima, nel caso di specie i prodotti agricoli quali componenti primari di alimenti: prodotti che, a loro volta, danno vita ad altrettante distinte filiere, come quella del latte, della carne, del vino etc. Sotto questo primo profilo, l'espressione filiera agro-alimentare, nell'individuare il complesso delle relazioni di scambio aventi ad oggetto prodotti che partono dai cancelli delle aziende agricole per giungere infine ai depositi e agli spacci della distribuzione commerciale, con l'intervento mediano delle imprese alimentari di trasformazione, si differenzia da un'altra filiera, con cui convive, ossia quella c.d. agro-industriale. Quest'ultima, a sua volta, si articola al suo interno: se la filiera agro-alimentare si riferisce ai rapporti business to business posti sempre e solo a valle dell'attività produttiva agricola, quella agro-industriale abbraccia non solo ed in misura sempre più incisiva rapporti business to business che intervengono a monte dell'attività agricola, ma anche rapporti che si collocano a valle di quella. In termini sintetici, quelli presenti a monte dell'impresa agricola si sono sviluppati nell'età moderna e sempre di più con l'avvento della agricoltura industrializzata. È sufficiente pensare alla varietà dei fattori della produzione che oggi intervengono nell'esercizio dell'attività agricola, dai concimi, ai fitofarmaci, dai mezzi meccanici, al know how e all'informatica, per comprendere che per certi versi anche il settore agricolo è diventato un settore manifatturiero. Quanto, poi, ai rapporti a valle dell'attività agricola, accanto alle relazioni tradizionali relative al commercio del legno, basta qui rammentare che negli ultimi decenni, molte produzioni agricole, comunemente destinate alla realizzazione di alimenti, sono state dirottate verso altri impieghi industriali: si pensi ad es. ai biocarburanti ottenuti da cereali ovvero, più in generale, alla produzione di energie tramite biomasse. Indubbiamente, in entrambe le filiere qui richiamate, sia quella agro-alimentare, sia quella agro-industriale, l'anello più debole della catena è pur sempre rappresentato dai produttori agricoli, ora nella veste di fornitori della materia prima alle industrie alimentari e alla grande distribuzione, ora in quella di acquirenti di fattori della produzione necessari per l'esercizio della stessa attività agricola. In entrambi i versanti, infatti, la miriade dei produttori agricoli, grandi e piccoli che siano, debbono confrontarsi con interlocutori economicamente più forti e concentrati in forme oligopolistiche e monopolistiche, ovvero oligopsoniche o monopsoniche, per cui si aggravano le difficoltà dovute alle singolari debolezze strutturali dei mercati agricoli."

li deboli della catena ed uno di questi era proprio l'impresa agricola esclusa dal regime giuridico prevalente rispetto al D.Lgs. del 2021.

In ultimo, riguardo al concetto di "buona pratica commerciale" di cui si era detto nelle battute introduttive, essa per essere ritenuta "non sleale" deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 6 del D.Lgs. 198/2021 di cui deve rispettare parametri e criteri. Essa, come tale, non deve rientrare nelle previsioni degli articoli 4 e 5 e quindi non deve essere espressamente vietata. Oltre a questo requisito, l'art. 6, già richiamato, esige che la durata minima degli accordi e dei contratti di filiera non deve essere inferiore a tre anni, oppure deve essere conforme alle condizioni contrattuali definite negli accordi-quadro o conclusi con l'assistenza delle rispettive organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale rappresentate in almeno cinque CCIAA o nel CNEL, anche tramite le loro organizzazioni territoriali.

Il paragrafo due dell'art. 6, anch'esso già richiamato, indica i criteri cui devono conformarsi le clausole per poter rendere i contratti di cessione conformi ai principi di buona fede, correttezza e trasparenza. Più precisamente l'esecuzione deve corrispondere all'accordo; le informazioni fornite devono essere veritiere, corrette e trasparenti; ogni attore della filiera deve assumersi i propri rischi imprenditoriali ed infine ogni richiesta deve essere giustificabile.

Degno di nota è anche il paragrafo 3, nella parte in cui consente l'utilizzo, nella vendita dei prodotti agricoli e alimentari oggetto dei contratti di filiera del claim "Prodotto conforme alle buone pratiche commerciali nella filiera agricola e alimentare". Sarà compito dell'ICQRF di inibire l'utilizzo di questa dicitura qualora ne ravvisi la non corrispondenza al vero.

L'art. 6 del D.Lgs. 198/2021 diventa, quindi, un parametro di conformità sul quale le imprese possono basarsi per adottare pratiche commerciali virtuose. In questo senso, le imprese che vogliono collocarsi in questa fascia non sono solo quelle che operano all'interno del territorio UE ma anche quelle che operano all'esterno e che

vogliono aderire agli standard adottati a livello unionale. Questa conclusione ben si colloca all'interno di un mercato globale senza confini com'è quello alimentare che non tollera barriere di alcun genere e il principio di trasparenza conduce in questa direzione. Proprio in un periodo storico caratterizzato da emergenze di ogni genere, non solo sanitarie, si comprende come il mercato agroalimentare deve continuare ad essere aperto in tutte le direzioni per evitare i contraccolpi causati da tutte le tipologie di conflitto, perlomeno in attesa di raggiungere quella sovranità alimentare (e sicuramente anche energetica) che può riparare l'UE e ogni Paese membro da crisi e carenze. La fluidità degli scambi diventa, pertanto, il vero obiettivo e per seguire questa direzione la trasparenza diventa un vero e proprio grimaldello che può aprire ogni porta scongiurando il pericolo di ripiombare nell'oscuro vortice delle insicurezze.

ABSTRACT

La relazione prende le mosse da uno sguardo ai principi generali in materia di pcs nella filiera agroalimentare. Dopo un sommario excursus sui precedenti che delineavano il quadro legislativo unionale e nazionale, l'A. si premura di stabilire cosa si intende per "trasparenza" e "correttezza" come parametri di legittimità delle pcs nella filiera agroalimentare. In questa direzione non basta fare riferimento alla direttiva, di cui non si può non notare come essa sia stata adottata con la sola base giuridica dell'art. 43 par. 2 TFUE, anziché utilizzare (anche) l'art. 114 in materia di mercato. Questo aspetto è di fondamentale importanza nel discorrere in tema di trasparenza ed infatti, la "trasparenza" di cui si discute è quella che riguarda proprio il mercato. Bisogna, invece, scandagliare le soluzioni adottate dai diversi legislatori nazionali ed in questa logica il primo riferimento è alla lettera Q) dell'art. 7 della legge di delegazione europea n. 53/2021, dal quale emerge la vera essenza della trasparenza. Si passa poi all'esame di quella che è al momento l'ultima bozza del decreto di recepimento. Nell'analisi delle diverse

soluzioni nazionali, non si può non guardare all'esperienza francese che ha costituito il modello su cui si è basato il legislatore italiano sin dal 2010. Con questa legge la Francia aveva disciplinato i contratti di filiera nell'ottica di tutela della parte debole, introducendo la «contractualisation», procedura di negoziazione del contratto articolata secondo determinati stadi, ove l'indicazione degli elementi del contratto e il rispetto della tempistica giocano un ruolo fondamentale al fine di garantire la trasparenza, la pianificazione e l'equilibrio dei rapporti tra le parti, impostazione confermata dal più recente intervento dell'ottobre 2018.

The report starts from a look at the general principles on UTP (unfair trading practices) in the agri-food chain. After a summary excursus on the precedents that outlined the Union and national legislative framework, the A. takes care to establish what is meant by "transparency" and "correctness" as parameters of legitimacy of the UTP in the agri-food chain. In this direction, it is not enough to refer to the directive, of which one cannot fail to note how it was adopted with the sole legal basis of art. 43 par. 2 TFEU, instead of using

(also) art. 114 on the market. This aspect is of fundamental importance when discussing the subject of transparency and in fact, the "transparency" we are discussing is that which concerns the market itself. Instead, it is necessary to investigate the solutions adopted by the various national legislators and in this logic the first reference is to letter Q) of art. 7 of the European delegation law n. 53/2021, from which the true essence of transparency emerges. We then move on to the examination of what is currently the latest draft of the transposition decree. In the analysis of the various national solutions, one cannot fail to look at the French experience that has formed the model on which the Italian legislator has been based since 2010. With this law, France had regulated supply chain contracts with a view to protection of the weaker party, introducing the contractualisation, a contract negotiation procedure articulated according to certain stages, where the indication of the elements of the contract and the respect of the timing play a fundamental role in order to guarantee transparency, planning and balance of relations between the parties, an approach confirmed by the most recent intervention in October 2018.

Pratiche commerciali sleali e globalizzazione

Matteo Ferrari

1.— *Quali nessi tra regolazione in materia di pratiche commerciali sleali e globalizzazione?*

È ormai scontato rilevare come i processi di globalizzazione in atto trovino una delle loro più evidenti manifestazioni nell'ambito delle cosiddette *global value chains*, vale a dire di quelle filiere che, guidate da un capofila (*chain leader*) capace di coordinare attori spesso dislocati in aree geografiche lontane tra loro, sono in grado di generare un surplus di valore¹. Altrettanto ovvia è la considerazione per cui questo fenomeno trovi nel diritto e, in particolare, in una serie di dispositivi giuridici (contratto, proprietà, inclusa quella intellettuale, impresa, solo per citare i più rilevanti) il sostrato che ne permette il dipanarsi e diffondersi².

All'interno della fitta rete di relazioni che contraddistingue le filiere agricole e alimentari moderne, assumono sempre maggiore rilevanza quei soggetti che, qualificabili come *chain leaders* proprio in virtù della posizione di forza sul mercato di cui godono, sono capaci di plasmare i rapporti che intrattengono con le proprie controparti³. Si tratta di una notazione che se è vera per i mercati locali, vale tanto più per quelli globali in ragione delle

maggiori difficoltà di coordinamento che si hanno quando le imprese operano in aree geografiche diverse e della liquidità delle regole che trovano applicazione in quei contesti. Alla maggiore complessità dei rapporti, sia economici che giuridici, sembra così corrispondere un ruolo più incisivo svolto dai *chain leaders*. Questi ultimi vengono comunemente associati alla parte acquirente di un prodotto agricolo e/o alimentare, sebbene non si possa dimenticare che esistono casi in cui tale status è riferibile ai fornitori, specie di fattori di produzione⁴.

Queste premesse sono utili a meglio comprendere come i rapporti tra Pratiche Commerciali Sleali (in prosieguo: PCS) e globalizzazione si collochino all'interno di un orizzonte caratterizzato da forti asimmetrie non solo in termini di forza economica e di mercato, ma anche di regole applicabili⁵. Che le PCS traggano origine dalla presenza di asimmetrie di potere è dato ormai talmente acquisito da non meritare ulteriori commenti; qualche riflessione in più merita invece l'assenza di regole omogenee a livello internazionale. Mentre in contesti nazionali e/o sovranazionali, come ora quello comunitario, le PCS trovano un argine nella presenza di norme pubblicistiche che hanno quale scopo quello di contrastare pratiche considerate distanti da un canone (ideale) di correttezza, nel contesto internazionale manca un presidio di questo tipo. Strategie di *forum shopping*, assenza di architetture regolative adeguate a livello nazionale, debolezza dei sistemi di contrasto, vulnerabilità della parte agricola specie nei paesi in via di sviluppo sono fattori che concorrono a far sì che

(¹) Per una prima introduzione alle *global value chains* G. Gereffi, K. Fernandez-Stark, *Global Value Chain Analysis: A Primer*, Center on Globalization, Governance & Competitiveness, 2011, reperibile all'URL: https://gvcc.duke.edu/wp-content/uploads/Duke_CGGC_Global_Value_Chain_GVC_Analysis_Primer_2nd_Ed_2016.pdf.

(²) Sulle relazioni tra globalizzazione, nella sua dimensione economica, e diritto si veda il bel volume di K. Pistor, *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton University Press, Oxford, 2019. Con riferimento al ruolo del contratto, cfr. F. Cafaggi, P. Iamiceli, *Regulating Contracting in Global Value Chains. Institutional Alternatives and their Implications for Transnational Contract Law*, in *European Review of Contract Law*, 2020, 16(1), 44.

(³) Si veda ad es. J.F.M. Swinnen, A. Vandeplass, *Market Power and Rents in Global Supply Chains*, in *Agricultural Economics*, 2010, 41, 109.

(⁴) Sia consentito rinviare a M. Ferrari, *Il seme tra logiche di mercato e diritti degli agricoltori: alcune riflessioni storico-comparative*, in *Riv.crit.dir.priv.* 2020, 95.

(⁵) Sui rapporti tra globalizzazione e diritto agroalimentare F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, Utet, IV ed., 2020, 39 ss.; A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Cacucci, Bari, 2003.

le PCS godano di uno spazio di diffusione non marginale in seno alle filiere di valore globali. L'autonomia privata la fa così da padrona, rendendo più difficilmente aggredibili quelle pratiche considerate scorrette sul piano municipale.

La questione che si pone allora all'interprete è se sia possibile immaginare strategie di lotta alle PCS capaci di tenere conto delle sfide che i processi di internazionalizzazione dei mercati recano con sé. Se quindi dal dittico internazionalizzazione dei mercati - internazionalizzazione delle PCS si possa passare al tritico internazionalizzazione dei mercati - internazionalizzazione delle PCS - internazionalizzazione delle attività di contrasto. La direttiva 2019/633⁶ pare muovere alcuni passi in questa direzione, seppure con tutti i limiti e le incertezze che si evidenzieranno, ma anche con la consapevolezza della specialità del mercato agricolo e della necessità di predisporre soluzioni che tengano conto delle sue peculiarità.

Specialità che, quantomeno con riferimento all'esperienza italiana, seppur astrattamente considerata già a partire dall'art. 62 del d.l. 1/2012, era stata di fatto sterilizzata attraverso l'introduzione del requisito del "significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale", assunto a canone generale di giudizio da parte dell'AGCM nonostante l'assenza di riferimenti in tal senso nel testo del 2012⁷. La norma comunitaria ribadisce la necessità di creare norme *ad hoc* per il settore agricolo e alimentare, proiettandole però in una dimensione globale che costituisce un tratto di novità rispetto alle soluzioni precedenti.

Quello posto dalla direttiva del 2019 è certamente un tentativo ambizioso che evoca una questione di fondo che agita da molti anni il dibattito politico, sociale ed anche accademico e che è riassumibi-

le nella domanda se accanto ad una globalizzazione dei mercati si debba immaginare anche una globalizzazione dei diritti.

In realtà nel caso delle PCS più che di globalizzazione dei diritti sarebbe corretto parlare di globalizzazione dei divieti. A ciò si potrebbe obiettare che in questo modo si affermano indirettamente anche dei diritti che costituiscono il calco in positivo di quei divieti. Ma a ben vedere le cose non stanno esattamente così non solo perché una cosa è affermare un diritto in capo ad una persona e un'altra è vietare che quella stessa persona subisca una condotta che si reputa a danno dei suoi interessi, ma anche perché i divieti di PCS contenuti nella direttiva hanno contenuto puntuale e circoscritto per cui risulta difficile ricostruire da essi un generale diritto a non subire PCS. Ma al di là di questi rilievi, lo snodo critico che costituisce probabilmente il limite ultimo di questi tentativi è come assicurare l'*enforcement* di norme che hanno una precisa caratterizzazione territoriale all'interno di filiere che sempre più si pongono al di là, se non al di sopra, di regole nazionali e/o sovranazionali. Ciò non significa bollare come velleitario ogni tentativo in tal senso né, tantomeno, negare l'utilità di interventi regolativi che provino ad immaginare un percorso di contrasto alle PCS che trascenda i confini municipali. Di più: tentativi in questa direzione paiono oggi ineludibili e vanno visti con favore purché si sia consapevoli delle criticità che presentano. La direttiva 2019/633 va quindi considerata come la prima tappa di un percorso che non si esaurisce certo nel suo articolato e che richiederà tempo, costanza e continui aggiustamenti. Ma si tratta comunque di un primo passo nella giusta direzione che, come tale, merita di essere approfondito.

⁽⁶⁾ Direttiva (UE) 2019/633 del 17 aprile 2019 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Per un primo commento si veda A. Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv.dir.agr.*, 2019, I, 3; L. Russo, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv.dir.civ.*, 2019, 1418, nonché i contributi contenuti nel fascicolo n. 4-2021 e nel presente fascicolo.

⁽⁷⁾ F. Albisinni, *L'art. 62 in Italia: una norma innovativa, ma incerta e poco applicata*, in P. De Castro (a cura di), *La direttiva UE contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare*, 2019, 64, 72 ss., reperibile all'indirizzo: <https://www.paolodecastro.eu/foto-articoli/271/varie/Binder1.pdf>.

2. – Antefatto

La presenza di PCS all'interno della filiera agro-alimentare è un fenomeno risalente nel tempo che si colloca prima dei processi di internazionalizzazione dei mercati attualmente in corso. Sarebbe quindi scorretto collegare PCS e globalizzazione in modo univoco, quasi che le prime non possano esistere senza la seconda. Si hanno infatti PCS anche in mercati locali, geograficamente ristretti e privi di qualsiasi carattere di internazionalità. Al medesimo tempo, la rilevanza delle PCS è aumentata in misura significativa a partire dagli anni '90 del secolo scorso, fase storica in cui la globalizzazione modernamente intesa ha cominciato a muovere i suoi primi passi. Infatti, volendo stipulativamente fissare il momento in cui è originata, questo può essere individuato nei negoziati del cosiddetto Uruguay Round. Come noto, in quel contesto venne affermandosi a livello mondiale una visione economica neoliberista che portò, con riferimento al settore che qui ci occupa, alla progressiva riduzione dei meccanismi pubblici di supporto alla produzione agricola esistenti⁸. Tale approccio trovò compimento negli accordi stipulati a Marrakech istitutivi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio⁹. L'ambito in cui lo smantellamento dei meccanismi pubblici di sostegno emerse con maggiore forza fu senza dubbio quello riguardante la fissazione di prezzi politici per le derrate agricole, snodo particolarmente critico in termini di competitività del comparto agroalimentare. Gli agricoltori europei si trovarono così esposti alle dinamiche del libero mercato senza quella rete di protezione che in passato era rappresentata dall'intervento delle istituzioni comunitarie e che era volta, tramite la mano pubblica, a riequilibrare le posizioni di forza

in campo. Come efficacemente messo in evidenza, "gli agricoltori, dopo decenni di indubbio protezionismo, sono stati chiamati a misurarsi pienamente, a proposito dei prezzi dei prodotti, con le regole del mercato competitivo e, dunque, a conoscere in concreto gli effetti della loro debolezza strutturale nelle relazioni contrattuali, a partire dall'indubbia posizione di *price takers*"¹⁰. In altri termini, se già prima delle negoziazioni in seno all'Uruguay Round la parte agricola non era in una posizione di forza tale da poter determinare il prezzo di vendita dei propri prodotti, questa sua condizione è venuta a magnificarsi a seguito degli accordi di Marrakech.

La prevalenza di una concezione neoliberista dei mercati ha recato con sé non solo la fine di un certo tipo di interventismo pubblico, ma anche, quale altra faccia della stessa medaglia, il diffondersi di un approccio che lascia ampio spazio all'autonomia privata e che mal tollera interventi regolativi che la limitino. Se a ciò si aggiunge che l'internazionalizzazione delle filiere ha facilitato fenomeni di *forum shopping* e magnificato il ruolo della regolazione privata¹¹, è agevole comprendere come gli agricoltori si siano trovati ad operare in un contesto estremamente fluido in cui è difficile individuare, anche sotto il profilo normativo, punti di riferimento certi.

La somma di questi fattori ha reso più evidente la presenza di disuguaglianze che, seppur risalenti, erano rimaste sotto traccia grazie alle politiche di intervento pubblico. Viste dalla prospettiva degli agricoltori, tali disuguaglianze hanno sia direttamente inciso sui prezzi dei prodotti agricoli e, quindi, sulla ripartizione di valore all'interno delle filiere, sia magnificato il ruolo di PCS capaci comunque di impattare sul tenore di vita della parte agricola, determinando una ripartizione di

⁽⁸⁾ A. Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, cit., 8 ss.

⁽⁹⁾ Sul rilievo di tali accordi per il comparto agroalimentare si veda P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech: prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Giuffrè, Milano, 2004.

⁽¹⁰⁾ A. Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, cit., 9.

⁽¹¹⁾ P. Verbruggen, T. Havinga (eds.), *Hybridization of Food Governance. Trends, Types and Results*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017.

rischi e oneri a svantaggio dei *farmers*. A margine è da notare come, in materia di prezzi, la direttiva del 2019 non sia intervenuta direttamente sul tema, omettendo quindi di considerare meccanismi che garantiscano il pagamento di un controvalore adeguato per i prodotti venduti. Neppure la normativa italiana attuativa della direttiva si è mossa in questa direzione, a conferma di quanto sia difficile, sul piano ideologico-concettuale prima ancora che operativo, intervenire sul punto¹².

Le relazioni tra globalizzazione e PCS rappresentano quindi una variabile che non solo merita considerazione in sede regolativa, come la direttiva 2019/633 sembra fare, ma che aiuta anche a comprendere, in chiave storica, perché queste pratiche si siano rafforzate e, in chiave teleologica, perché un intervento sia auspicabile. È ora il momento di rivolgere l'attenzione a quanto contenuto nella direttiva del 2019 per analizzare come il legislatore comunitario abbia provato ad affrontare un tema oltremodo complesso.

3. – L'ambito di applicazione territoriale della direttiva

Il considerando 12 fornisce alcune indicazioni utili a definire l'ambito di applicazione territoriale della direttiva. Per il legislatore europeo, infatti, “è opportuno tutelare i fornitori nell'Unione non solo dalle pratiche commerciali sleali attuate da acquirenti che sono nello stesso Stato membro dell'acquirente o in uno Stato membro diverso da quello dell'acquirente, ma anche contro pratiche commerciali sleali attuate da acquirenti stabiliti al di fuori dell'Unione”. La ragione è colta nella necessità di evitare conseguenze indesiderate che deriverebbero da una tutela che vedesse esclusi gli

acquirenti extracomunitari, quali ad esempio quelle consistenti in pratiche di *forum shopping*. Il considerando si spinge oltre, prevedendo che “anche i fornitori stabiliti al di fuori dell'Unione dovrebbero beneficiare della tutela da pratiche commerciali sleali qualora vendano prodotti agricoli e alimentari nell'Unione”. In questo caso le ragioni giustificatrici consistono non solo, sul piano politico, nell'opportunità di garantire un certo livello di giustizia ‘globale’ a vantaggio anche di fornitori che, seppur operanti fuori dal territorio comunitario, sono pur sempre vulnerabili rispetto alle PCS, ma pure, sul piano strategico, nell'esigenza di evitare fenomeni di *reverse discrimination* a danno dei fornitori comunitari. In particolare, il rischio è di sfavorire i fornitori europei, maggiormente tutelati, spingendo gli acquirenti a selezionare fornitori extracomunitari in ragione delle minori tutele di cui questi godono. Stabilite le coordinate di fondo entro cui individuare l'ambito di applicazione della nuova normativa, l'art. 1, par. 2, quarto capoverso coerentemente dispone che “la presente direttiva si applica alle vendite in cui il fornitore o l'acquirente, o entrambi, sono stabiliti nell'Unione”. Similmente, l'art. 2, nel definire le nozioni di acquirente e fornitore stabilisce che con il primo ci si riferisce a “qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dal luogo di stabilimento di tale persona” e con il secondo a “qualsiasi produttore agricolo o persona fisica o giuridica, indipendentemente dal suo luogo di stabilimento, che vende prodotti agricoli e alimentari”. Sulla definizione di acquirente è da segnalare l'intervento del Parlamento Europeo, il quale ha emendato il testo proposto inizialmente dalla Commissione. Quest'ultimo definiva l'acquirente come “qualsiasi persona fisica o giuridica stabilita nell'Unione che acquista prodotti alimentari nel quadro di un'operazione commerciale”; il

⁽¹²⁾ Con riferimento al divieto per le associazioni di produttori di fissare i prezzi di vendita A. Jannarelli, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero caseari*, in *Riv.dir.agr.*, 2012, I, 179. Sui meccanismi di determinazione dei prezzi e sui loro limiti A. Jannarelli, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal bel paese*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, I, 559; L. Costantino, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv.dir.agr.*, 2020, I, 783.

testo approvato in via definitiva ha introdotto, su impulso della Relazione della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento Europeo, l'inciso "indipendentemente dal suo luogo di stabilimento", allargando così la nozione di acquirente inizialmente prevista¹³.

Dal complesso delle disposizioni richiamate si evince chiaramente come basti che l'acquirente o, alternativamente, il fornitore siano stabiliti sul territorio unionale perché le disposizioni della direttiva trovino applicazione. Altrettanto chiara è quindi la vocazione globale delle norme *de quo*, le quali prendono in considerazione il luogo di stabilimento dell'operatore come criterio di collegamento e, soprattutto, ritengono sufficiente che tale criterio sussista solo in relazione ad uno dei soggetti della relazione di fornitura.

A rafforzare ulteriormente la portata extraterritoriale della direttiva, l'art. 3, par. 4 dispone che i divieti di PCS abbiano natura imperativa e prioritaria e che in quanto tali essi risultino efficaci e prevalenti "qualunque sia la legge altrimenti applicabile al contratto di fornitura tra le parti". È qui evidente l'intento di evitare che strategie di *forum shopping* possano vanificare gli obiettivi di tutela della parte fornitrice, i quali, lo si ripete, sono perseguiti a beneficio di tutti i fornitori, comunitari o extracomunitari che essi siano. Sotto il profilo internazional-privatistico, i divieti in parola assumono la qualità di norme di applicazione necessaria¹⁴: eventuali previsioni contrattuali che si pongano in contrasto con quanto previsto dalla direttiva non possono trovare applicazione.

Nella Relazione dell'ottobre 2021 sullo stato di recepimento della direttiva negli Stati membri, la Commissione nota che "la maggior parte degli Stati membri ha seguito l'approccio definito dall'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva, stabilendo che le norme si applicano alle vendite in cui il for-

nitore o l'acquirente (o entrambi) sono stabiliti nell'Unione. Quattro Stati membri richiedono che le norme si applichino alle operazioni di vendita in cui il fornitore o l'acquirente (o entrambi) sono stabiliti nel rispettivo territorio anziché nell'Unione in generale"¹⁵. I quattro Stati membri cui la Commissione si riferisce sono Lussemburgo, Lettonia, Malta e Svezia. A ciò si aggiunge il fatto che tutti gli Stati membri, tranne Germania ed Ungheria, hanno adottato definizioni di acquirente e fornitore che prescindono dal luogo di loro stabilimento. Gli ordinamenti nazionali sembrano quindi aver recepito l'indicazione contenuta nella direttiva circa l'ambito di applicazione territoriale delle norme, anche se va notato che la Relazione copre unicamente 16 Stati membri, vale a dire solo quelli che hanno notificato la legislazione di recepimento entro il 31 luglio 2021.

3.— *Alcune questioni in tema di enforcement*

Se è chiara la volontà del legislatore comunitario di estendere l'ambito di applicazione della direttiva oltre i confini unionali, non altrettanto chiaro è come si possa garantire l'*enforcement* delle nuove disposizioni. In altri termini, in quale modo garantire che la direttiva trovi applicazione anche in ordinamenti stranieri e per operatori extracomunitari?

A ben vedere, la questione non è priva di rilievo anche all'interno del territorio comunitario atteso che ogni Stato membro ha la propria autorità di contrasto; la tutela dei fornitori può quindi essere, se non pregiudicata, quantomeno menomata dalla frammentarietà delle attività di lotta alle PCS realizzate nei singoli ordinamenti nazionali. A tal riguardo, l'art. 8 della direttiva dispone che gli Stati membri debbano adoperarsi "affinché le

(¹³) Relazione 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), 10 ottobre 2018.

(¹⁴) Per la distinzione tra ordine pubblico e norme di applicazione necessaria G. Perlingieri, G. Zarra, *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, ESI, Napoli, 2018, 20 ss.

(¹⁵) Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sullo stato del recepimento e dell'attuazione della direttiva (UE) 2019/633, 27 ottobre 2021, COM(2021) 652 final, 7.

autorità di contrasto cooperino efficacemente tra loro e con la Commissione e affinché si prestino reciproca assistenza nelle indagini che presentano una dimensione transfrontaliera”. A testimonianza dell’importanza che il tema della cooperazione riveste, il prosieguo dell’art. 8 individua alcuni meccanismi specifici di collaborazione tra autorità nazionali e Commissione. In particolare, si prevede che le autorità si riuniscano almeno una volta l’anno, che discutano di *best practices*, di casi affrontati a livello nazionale, di nuovi sviluppi in materia di PCS, che si scambino informazioni con specifico riguardo alle misure di attuazione adottate. Va altresì segnalato che, ai sensi dell’art. 10, sia gli Stati membri che le loro autorità debbono pubblicare una relazione annuale in cui riassumano le attività svolte e le decisioni prese. Tali relazioni costituiscono una fonte importante di conoscenza circa le attività di contrasto concretamente poste in essere e sono considerate il punto di partenza per analizzare il grado di applicazione della direttiva in occasione delle riunioni periodiche tra le autorità nazionali.

La Relazione dell’ottobre 2021 sullo stato di recepimento della direttiva nota come molti Stati membri abbiano individuato nelle disposizioni nazionali attuative “ulteriori obblighi di cooperazione con le autorità di contrasto straniere e la Commissione europea”¹⁶, sebbene allo stato solo la Germania abbia specificamente disciplinato “forme di cooperazione con le autorità amministrative di altri Stati membri”¹⁷.

Tornando alla domanda di come si possa assicurare l’applicazione delle disposizioni contenute nella direttiva fuori dai confini unionali, è bene differenziare due livelli cui corrispondono due vie attraverso cui l’applicazione della normativa europea in paesi terzi può avvenire. La prima è quella

di far sì che il modello europeo sia recepito anche in ordinamenti extracomunitari. Si tratta di un obiettivo ambizioso, di non facile realizzazione e forse nemmeno di immediata utilità, anche se l’esperienza in materia di contrasto alla contraffazione di DOP e IGP insegna che l’*enforcement* delle disposizioni comunitarie è più difficile in quegli ordinamenti che non implementano modelli di tutela *sui generis* delle indicazioni geografiche. In altri termini, ordinamenti che accolgono modelli regolativi radicalmente diversi rispetto a quelli di cui si chiede tutela saranno più riluttanti a darvi applicazione.

Esportare il modello europeo fuori dal vecchio continente richiede in ogni caso di immaginare strategie che permettano di raggiungere questo obiettivo. Una prima strategia può consistere nell’includere la lotta alle PCS in accordi commerciali bilaterali sottoscritti dall’Unione Europea con ordinamenti terzi. Si tratta di un percorso che la Commissione europea ha recentemente proposto in materia di sostenibilità¹⁸. Una seconda strategia può far leva su accordi con singole imprese con sede in paesi terzi attraverso i quali queste ultime si impegnano a dare applicazione alle disposizioni contenute nella direttiva. Tale soluzione può essere particolarmente utile nei casi in cui le controparti siano multinazionali, sia perché tali società operano in più paesi per cui è difficile individuare un ordinamento specifico con cui sottoscrivere un accordo bilaterale al fine di assoggettare la società stessa ai divieti di PCS, sia perché taluni dei paesi in cui le multinazionali svolgono le proprie attività potrebbero non essere disposti a sottoscrivere accordi di questo tipo. Gli accordi esistenti tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali italiano e alcune piattaforme di *e-commerce* per la tutela delle DOP e IGP nazio-

⁽¹⁶⁾ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sullo stato del recepimento e dell’attuazione della direttiva (UE) 2019/633, 27 ottobre 2021, cit., 10.

⁽¹⁷⁾ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sullo stato del recepimento e dell’attuazione della direttiva (UE) 2019/633, 27 ottobre 2021, cit., 14.

⁽¹⁸⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Una strategia “dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final, 19.

nali nel contesto del commercio *on-line* possono fornire alcuni spunti utili in tal senso¹⁹. In questo modo la direttiva potrebbe assurgere a punto di riferimento per tutte quelle imprese, extracomunitarie e/o multinazionali, che vogliano adottare pratiche commerciali virtuose e che, per dimostrare questa loro qualità, decidano di aderire agli standard di tutela elaborati a livello comunitario²⁰. In luogo di incentivare dinamiche di *legal transplant* del modello europeo, con tutto ciò che ne consegue in termini di rischio di rigetto dei modelli trapiantati²¹, una seconda via che può essere seguita consiste nell'introdurre meccanismi di cooperazione con paesi terzi. Si tratta di una soluzione meno ambiziosa rispetto alla precedente, ma utile in tutti quei casi in cui sussista il criterio di collegamento con l'ordinamento comunitario prima ricordato, vale a dire quando il fornitore oppure l'acquirente hanno la propria sede in uno degli Stati membri. In questo modo gli ordinamenti extracomunitari non sarebbero chiamati a recepire il modello europeo e a darvi applicazione a prescindere dal fatto che fornitore o acquirente abbiano la propria sede nel territorio comunitario, ma semplicemente a prestare la propria cooperazione nell'attuare una norma straniera ogniqualvolta sia presente il criterio di collegamento previsto. È quanto l'Unione Europea già fa con riferi-

mento alla tutela di DOP e IGP grazie a specifiche previsioni inserite in accordi bilaterali che l'Unione sottoscrive con alcuni paesi considerati strategici²². In aggiunta a previsioni pattizie di questo tipo, si potrebbe pensare di estendere ad autorità di paesi extracomunitari i meccanismi di cooperazione previsti per coordinare le autorità di contrasto degli Stati membri.

L'attuazione in paesi terzi delle disposizioni comunitarie in materia di PCS si innesta nel più ampio tema dei controlli al tempo della globalizzazione. Quest'ultima ha indubbiamente messo in crisi i sistemi di controllo preesistenti, in particolare evidenziando le criticità di apparati basati ancora sugli stati nazionali²³. Il nuovo regolamento sui controlli ufficiali, pubblicato nel 2017²⁴, contiene alcune disposizioni importanti sul punto, quali in particolare quelle contenute negli articoli 120 e ss. dedicate ai controlli che la Commissione può svolgere in paesi terzi²⁵. A ciò si aggiunge l'art. 134, il quale istituisce il sistema informatico per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (c.d. IMSOC). Sia l'art. 134 sia il regolamento di esecuzione 2019/1715, che stabilisce le norme per il funzionamento dell'IMSOC, contengono disposizioni che aprono il sistema ai paesi terzi, sia nel senso che eventuali violazioni riscontrate in paesi terzi possono essere riversate nel

(¹⁹) Si veda quanto riportato all'URL: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17480>. Cfr. altresì F. Gualtieri, S. Vaccari, B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it n. 2-2017, p. 15.

(²⁰) Seppur muovendo da una prospettiva diversa rispetto a quanto previsto all'art. 3 della direttiva che, come noto, vieta una serie di PCS, è interessante evidenziare quanto previsto all'art. 6 del d. lgs. 198 del 8 novembre 2021, che recepisce in Italia il testo della direttiva e che prevede, in termini positivi, quali siano le pratiche commerciali da considerarsi leali. Di interesse anche il co. 3 dell'art. 6 il quale dispone che la conformità a pratiche commerciali leali consenta ai singoli imprenditori di inserire in etichetta il seguente claim: «Prodotto conforme alle buone pratiche commerciali nella filiera agricola e alimentare».

(²¹) O. Kahn-Freund, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *The Modern Law Review*, 1974, 37, 1.

(²²) Cfr. M. Alabrese, *La prospettiva internazionale della tutela dei vini di qualità*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 2019, 3, 363; B. O'Connor, L. Richardson, *The Legal Protection of Geographical Indications in the EU's Bilateral Trade Agreements: Moving beyond TRIPS*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it n. 4-2012, p. 39.

(²³) F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 219 ss.; V. Rubino, *The Impact of EU Public Organizational Rules and Private Standards on Official Food Controls*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it n. 4-2016, p. 17.

(²⁴) 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.

(²⁵) 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.

sistema, sia nel senso che la Commissione può concedere a paesi terzi (e organizzazioni internazionali) l'accesso ad alcune funzioni del sistema se determinate condizioni sono rispettate²⁶. L'IMSOC rappresenta così una sorta di banca dati globale, che si innesta nel tessuto regolativo europeo ma che è capace di spiegare i suoi effetti anche al di fuori dei confini comunitari. L'obiettivo esplicitato dal legislatore comunitario nel considerando 12 della direttiva 2019/633 si iscrive allora in un percorso più ampio e ancora in divenire che prova a raccogliere le sfide che la globalizzazione pone a paradigmi regolativi tuttora largamente incentrati sugli ordinamenti municipali.

Il discorso fin qui condotto si è concentrato esclusivamente sull'*enforcement* pubblico delle disposizioni contenute nella direttiva del 2019. In realtà l'attuazione dei divieti in materia di PCS può trovare realizzazione non necessariamente passando attraverso l'azione di autorità pubbliche, ma anche valorizzando le iniziative dei singoli privati e/o di associazioni che li rappresentano²⁷. È evidente il riferimento al ruolo che il *private enforcement* può svolgere nel garantire un'efficace applicazione delle disposizioni comunitarie sia in chiave generale sia, più specificamente e per quanto qui più interessa, nei paesi terzi. Con l'espressione in parola ci si riferisce ad iniziative di soggetti privati che, attraverso istituti del diritto civile o del diritto della concorrenza, concorrono a verificare l'effettiva e corretta applicazione delle norme pubblicistiche²⁸. In tal senso la responsabilità, contrattuale ed extracontrattuale, i rimedi per le invalidità, le disposizioni specifiche in materia antitrust possono costituire altrettanti modi utili a permettere ai singoli di ricevere ristoro nel caso di violazio-

ne dei divieti in materia di PCS e, al contempo, a verificare indirettamente il loro rispetto. In altri termini, l'iniziativa privata persegue non solo l'interesse privato, ma contribuisce anche a realizzare obiettivi di carattere collettivo quali il buon funzionamento della filiera agroalimentare e lo sviluppo sostenibile, anche in termini socio-economici, del comparto agricolo, colpendo quelle pratiche che possono minarne il raggiungimento.

Vale la pena notare ulteriormente che l'efficacia del *private enforcement* dipende anche dalla disponibilità di strumenti di diritto sostanziale e soprattutto processuale che incentivino il ricorso al diritto privato per ottenere ristoro dei torti subiti. In quest'ottica, il ruolo assegnato ad associazioni di categoria e ad altri enti esponenziali di interessi collettivi nonché la presenza di azioni di classe costituiscono variabili importanti nel determinare il successo del *private enforcement*. Non a caso la direttiva dedica attenzione a questo profilo, disponendo all'art. 5, par. 2 che le organizzazioni di produttori e fornitori nonché altre organizzazioni che hanno un interesse legittimo a rappresentare i fornitori possono presentare denunce segnalando la violazione delle disposizioni che vietano talune PCS. Sebbene la norma sembri riferirsi in via principale a denunce presentate davanti ad autorità di contrasto che normalmente sono autorità amministrative che non applicano rimedi di tipo civilistico, in realtà il suo raggio operativo può essere esteso anche ad azioni portate di fronte al giudice ordinario in quanto autorità che comunque contribuisce a contrastare le PCS contemplate nella direttiva.

Più in generale, il fatto che la direttiva trovi applicazione nei confronti di fornitori o acquirenti stabi-

⁽²⁶⁾ Cfr. art. 9 del reg. di esecuzione 2019/1715.

⁽²⁷⁾ Critica un approccio eccessivamente asservito alla logica del *public enforcement*, con la conseguenza per cui "si determina in maniera sempre più evidente la rinuncia ad avvalersi dello strumentario di diritto privato, come avviene invece negli *States*, al fine di tutelare gli operatori agricoli nelle relazioni con le loro controparti negoziali" A. Jannarelli, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, 1, 61, 88 ss., in part. 90.

⁽²⁸⁾ U. Izzo, «Awakening the Sleeping Dog»: *The Promises and Pitfalls of Enforcing Food Information Rules via Tort Law*, in S. Carmignani, N. Lucifero (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente. Atti del Convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della prof.ssa Eva Rook Basile*, ESI, Napoli, 2020, 297.

liti anche fuori dal territorio europeo implica che questi possano agire di fronte non solo alle autorità di contrasto amministrative individuate da ciascuno Stato membro, ma anche ai giudici nazionali lamentando il mancato rispetto di una o più delle disposizioni contenute nel testo del 2019. Per l'operatore extracomunitario si tratta di un ulteriore percorso di tutela che contribuisce a rafforzare il tentativo di offrire strumenti di tutela che tengano conto dei processi di globalizzazione in cui tutti ci troviamo immersi.

4.– PCS e regolazione privata

I riferimenti a globalizzazione ed iniziativa privata contenuti nelle righe precedenti consentono di affrontare brevemente un ulteriore profilo di interesse. L'internazionalizzazione dei mercati ha portato, infatti, al moltiplicarsi di forme di regolazione privata che si pongono l'obiettivo di fornire risposte che siano valide a prescindere dall'ordinamento in cui ci si trova ad operare. Ciò è possibile in virtù della natura a-statuale delle regole di cui si discorre, spesso imposte in via pre-negoziabile e/o contrattuale dai *chain leaders* alle proprie controparti e che tipicamente assumono la forma di standard tecnici²⁹. L'assenza di collegamenti specifici a singoli ordinamenti consente a queste regole di 'fluttuare' sopra i plessi normativi municipali, avvalendosi eventualmente dell'opera delle giurisdizioni nazionali solo in fase di *enforcement*. Accanto a queste ipotesi di regolazione privata si vanno sempre più affermando ulteriori forme di autoregolazione, quali ad esempio codici di condotta e codici etici che i grandi operatori commerciali si auto-impongono, ma il cui rispetto è spes-

so richiesto anche ai fornitori. Il limite di queste iniziative è rappresentato proprio dal fatto che esse sono spesso unilaterali, per cui è la parte forte che impone a quella debole di conformarsi a regole elaborate in modo non condiviso.

Non mancano esempi di regolazione privata che hanno provato ad affermare principi, divieti, limiti utili a contrastare PCS. Il caso più noto è probabilmente rappresentato dalla *Supply Chain Initiative* che, lanciata nel 2013 a livello europeo, si pone l'obiettivo di "promuovere prassi commerciali eque lungo tutta la filiera alimentare"³⁰. Il successo del progetto è risultato compromesso dal fatto che essa, seppur supportata dalla Commissione europea, è stata guidata da associazioni di categoria europee che rappresentano i settori della grande trasformazione e della distribuzione organizzata, vale a dire i soggetti forti della filiera; per questa ragione, alcuni segmenti dell'industria di trasformazione e, soprattutto, le associazioni che rappresentano i produttori primari hanno deciso di non aderire all'iniziativa. È interessante notare come ciò che viene percepito come maggiormente critico sia proprio la fase dell'*enforcement*, poiché le sanzioni non sarebbero efficaci e non sarebbe garantito l'anonimato dei denunciatori a contrasto del c.d. *fear factor*³¹. Va ulteriormente sottolineato, nella prospettiva che qui più interessa, che la *Supply Chain Initiative* in realtà non sembra prendere direttamente posizione sulla questione della sua applicabilità ad acquirenti o fornitori extraeuropei, anche se la sua natura privata la rende naturalmente adatta ad operare anche in contesti e/o rispetto a soggetti stranieri.

Come accennato, numerosi codici di condotta riferibili a singoli operatori includono principi e disposizioni che, *inter alia*, mirano a regolare i rapporti

⁽²⁹⁾ L. Russo, *Gli standard privati*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2021, 109; Cafaggi, Iamiceli, *Regulating Contracting in Global Value Chains. Institutional Alternatives and their Implications for Transnational Contract Law*, cit.

⁽³⁰⁾ Cfr. <https://www.supplychaininitiative.eu/it>.

⁽³¹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese, 15 luglio 2014, COM(2014) 472 final, 8 ss. Ma si veda, sempre in chiave critica, la Relazione sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare presentata dalla Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo, 4 maggio 2016, (2015/2065(INI)), A8-0173/2016, 8-9.

con le controparti, in particolare quelle fornitrici. Raramente è possibile trovare riferimenti che, in chiave generale, affrontino la questione delle PCS; tuttavia alcune disposizioni sono riferibili a casi che rientrano in PCS vietate dalla direttiva, come ad esempio quelle in materia di condotte antisindacali. In casi più limitati si considera la necessità di improntare a correttezza le relazioni con i propri fornitori, come nel caso del codice etico di Ferrero, al cui interno si dispone che siano da adottarsi “trade methods such as long term contracts that help to ensure a more stable income”³². Nel caso dei codici di condotta, ancor più che nel caso degli standard privati dove è comunque possibile immaginare forme di controllo di parte terza³³, si pone il problema di come garantire il loro *enforcement* onde evitare che si riducano a dichiarazioni di intenti prive di riscontro pratico³⁴. Riassumendo, gli esempi di regolazione privata che abbiano provato ad introdurre strumenti di contrasto alle PCS sono pochi e, soprattutto, si sono rivelati poco efficaci; al contempo, la loro flessibilità, il carattere a-statuale e la possibilità di prevedere forme di controllo di parte terza, in special modo nel caso di standard tecnici, li rendono, in chiave prospettica, una soluzione cui guardare con interesse per affrontare le sfide che la globalizzazione pone anche nella materia che qui ci occupa. Quel che è certo è che soluzioni di questo tipo non sono ancora ravvisabili all’orizzonte e richiedono per il futuro un atteggiamento di trasparenza quanto ai contenuti delle regole proposte e di inclusività quanto agli *stakeholders* da coinvolgere.

5.– Considerazioni finali

Il tentativo della direttiva 2019/633 di allargare il

perimetro applicativo delle proprie disposizioni anche a soggetti che hanno la propria sede al di fuori dei confini unionali segnala una sensibilità per la dimensione globale che caratterizza le PCS che va vista con favore. Sul piano operativo, la sfida consiste ora nel tradurre in strumenti concreti una scelta di politica del diritto impegnativa. Come accennato, si tratta di una sfida che si colloca in un orizzonte più ampio di quello costituito dalla lotta alle PCS e che implica questioni di grande rilevanza e complessità legate alla possibilità di verificare l’*enforcement* di disposizioni nazionali e/o comunitarie in ordinamenti stranieri. Il regolamento 2017/625 sui controlli ufficiali ha provato a fornire alcune indicazioni al riguardo; la direttiva del 2019 rappresenta un ulteriore passo in quella direzione. L’impressione è che queste indicazioni siano ancora insufficienti per garantire il raggiungimento dell’obiettivo che ci si è prefissi e che sia necessario fare leva su una pluralità di azioni, quali trattati commerciali bilaterali, accordi con singole imprese, strumenti che facilitino il *private enforcement*, per costruire una strategia di lungo periodo che risulti realmente efficace.

Se la direttiva del 2019 persegue un’ottica di tipo rimediabile, volta a porre un freno ad una serie di pratiche ritenute non compatibili con quella correttezza che dovrebbe informare i rapporti tra le parti commerciali, una diversa strada potrebbe essere rappresentata dal rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori su scala globale³⁵. Ciò non significa creare aggregazioni di *farmers* che abbiano dimensioni globali, bensì favorire il formarsi di gruppi, nazionali o regionali, che non solo abbiano massa tale da poter negoziare in modo paritario con i grandi operatori della trasformazione e distribuzione, ma siano dotati anche di

⁽³²⁾ Ferrero, Code of Ethics, 53, scaricabile all’URL: <https://www.ferrero.com/social-responsibility/code-of-ethics/a-renewed-commitment>.

⁽³³⁾ Il riferimento è ai meccanismi certificativi, su cui D. Viti, *Certificazioni di qualità di organismi privati*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare e dell’Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2021, 115; F. Cafaggi, *The Regulatory Functions of Transnational Commercial Contracts: New Architectures*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, 36, 1557, 1600 ss.; sia altresì consentito rinviare a M. Ferrari, *Information and Beyond: The Role of Private Certification Bodies*, in F. Leonini, M.C. Tallacchini, M. Ferrari (eds.), *Innovating Food, Innovating the Law*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2014, 57.

⁽³⁴⁾ A. Beckers, *Enforcing Corporate Social Responsibility Codes: On Global Self-Regulation and National Private Law*, Hart Publishing, Oxford, 2015.

⁽³⁵⁾ A. Jannarelli, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Diritto agroalimentare*, 2020, 2, 309.

competenze e sensibilità capaci di affrontare le sfide che la globalizzazione pone. Accanto ad un tema che riguarda la predisposizione di regole in grado di favorire tali dinamiche, vi è quindi anche un tema *lato sensu* culturale che tocca il modo di operare di questi soggetti³⁶. La soluzione prospettata è peraltro coerente con la tendenza in atto, promossa a livello comunitario, a dare sempre maggior peso alle organizzazioni collettive dei produttori agricoli nei processi di contrattazione collettiva, dando così attuazione alla specialità del mercato agricolo anche a fronte del diritto della concorrenza³⁷.

Un'ultima notazione merita il ruolo che l'Unione Europea sembra assumere *vis à vis* il fenomeno delle *global value chains*. In un documento preparatorio dell'intervento regolativo in materia di PCS del 2019, gli Autori di uno dei contributi scrivevano che "in the case of global value chains and UTPs [Unfair Trading Practices], EU-officials have to contemplate whether they want to take on a role as global regulators, which inherently is a (development) policy question"³⁸. Sembra che a quella sollecitazione l'Unione Europea abbia voluto dare risposta positiva: se questa scelta politica sia destinata a rimanere un'ambizione insoddisfatta o possa trovare pieno compimento è questione che allo stato non può essere ancora risolta.

ABSTRACT

La direttiva 2019/633 contiene una serie di disposizioni che mirano ad estendere il raggio di applicazione dei divieti di pratiche commerciali scorrette

anche ad operatori posti al di fuori dei confini europei. Si tratta di un tentativo di rispondere all'emersione di global value chains anche nel settore agroalimentare e alla diffusione di pratiche commerciali scorrette che hanno una dimensione transnazionale. Il percorso intrapreso dalla direttiva del 2019 è sicuramente ambizioso e da accogliere con favore, ma al contempo presenta criticità e limiti che non possono essere trascurati. Il contributo si pone l'obiettivo di individuare gli elementi di connessione che esistono tra pratiche commerciali scorrette e globalizzazione e di offrire una prima valutazione delle soluzioni che la direttiva 2019/633 ha previsto nell'affrontare le sfide che l'internazionalizzazione dei mercati pone anche in questo riguardo.

The Directive 2019/633 includes norms that aim at extending the range of application of the prohibitions of unfair trading practices also to operators placed outside the European borders. It is an attempt to provide an answer to the presence of global value chains in the agri-food sector and to the increasing diffusion of cross-border unfair trading practices. The path that the 2019 Directive has undertaken is ambitious and to be welcomed, but at the same time it presents limits and critical points that cannot be neglected. The paper tries to identify the elements connecting together unfair trading practices and globalization and to offer a preliminary assessment of the solutions that the Directive 2019/633 provides for in tackling the challenges that the internationalization of markets poses also in this respect.

□

⁽³⁶⁾ Per una critica al modo di strutturarsi dell'associazionismo in Italia cfr. A. Jannarelli, *I contratti del mercato agroalimentare: alcune considerazioni di sintesi*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it n. 1-2013, p. 56.

⁽³⁷⁾ A. Jannarelli, *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 2018, 109; L. Russo, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2021, 12.

⁽³⁸⁾ J. Swinnen, S. Vandeveld, *Unfair trading practices – The way forward*, in F. Marcantonio, P. Ciaian (eds.), *Unfair trading practices in the food supply chain*, JRC Technical Report, 2017, EUR 28791 EN, 60, 62.

La risoluzione alternativa delle controversie nelle pcs

Alessandro e Alice Artom

1. – I prodromi

La Tavola Rotonda tenutasi nell'ambito di CIBUS 2008¹, promossa e organizzata da AIDA l'8/5/2008, sul tema dei "Contratti del mercato agroalimentare", ha voluto sensibilizzare il settore agroalimentare e il legislatore, ponendo l'accento su un argomento che coinvolge l'intera filiera agroalimentare: "from farm to fork". La Rivista di Diritto Alimentare nei nn. 2 e 3 del 2008 ha riportato tutti gli interventi², dove i rapporti e le relazioni del comparto agroalimentare sono stati analizzati in tutti i molteplici aspetti anche patologici, per quel che qui ci riguarda. Ricordiamo volentieri la relazione della rappresentante dell'AGCM sulle: "Pratiche Commerciali scorrette, tutela dei consumatori e nuovi poteri dell'AGCM"³; quella del Prof. Paolo Borghi sulle "Azioni collettive, responsabilità e contratti delle imprese alimentari"⁴ e l'informativa dell'Avv. Fabio Gencarelli sulle relazioni contrattuali tra industria alimentare e grande distribuzione in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna⁵. L'azione prodromica dell'AIDA del 2008 ha sollevato la "foglia di fico" che copriva certi comportamenti non corretti, soprattutto da parte della GDO nella

distribuzione agroalimentare, giustificati, secondo alcuni, dall'assioma, in base al quale la GDO prevedeva solo efficienza in favore del consumatore finale. Sulla scia dell'attività dell'AIDA, l'AGCM il 27/10/2010 promuoveva un'indagine conoscitiva sul mondo della GDO nella distribuzione agroalimentare.

Il numero 3 del 2010 della rivista di Diritto Alimentare riporta un nostro articolo proprio dedicato a tale indagine conoscitiva⁶. Con un certo orgoglio abbiamo voluto ricordare queste iniziative di AIDA, che hanno forse indotto l'Esecutivo, in via d'urgenza, a normare questa "terra di nessuno", con l'emanazione dell'art. 62 contenuto nel Decreto Legge 24/01/2012 n. 17 e successivamente il MIPAAF, con Decreto Ministeriale del 19/10/2012 n. 1998⁸, ha dato attuazione all'art. 62 sopracitato (ora abrogati dall'art. 12 del D.Lgs. di attuazione della Direttiva n. 2019/633). Ricordiamo in particolare l'art. 4 del D.M. che definiva ed elencava le "Pratiche commerciali sleali".

In sintesi il MIPAAF considerava "condotta commerciale sleale" il mancato rispetto dei principi di buona prassi e le pratiche sleali identificate dalla Commissione Europea e dai rappresentanti dell'High Level Forum for a better functioning of the food supply chain.

2. – La legislazione unionale delle pcs

Arriviamo ora al tema della nostra relazione. Richiamiamo in proposito i considerando 2, 3 e 4

(¹) Fiera Internazionale del Food e Drink che si tiene a Parma con cadenza biennale.

(²) In proposito si richiamano il n. 2-2008 "La Tavola Rotonda di Parma – CIBUS 2008", ed il n. 3-2008, "Le nuove forme di vendita", in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it.

(³) A. Astazi, *Pratiche commerciali scorrette, tutela dei consumatori e nuovi poteri dell'AGCM*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2008.

(⁴) P. Borghi, *Azioni collettive, responsabilità e contratti delle imprese alimentari*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2008.

(⁵) F. Gencarelli, *Industria alimentare e GDO: esperienze europee*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2008.

(⁶) Ales. Artom, *L'indagine conoscitiva dell'AGCM sul ruolo della GDO nella distribuzione agro-alimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2010.

(⁷) Decreto Legge 24/1/2012, n. 1, Art. 62 – Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari – Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività; poi modificato dal decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29 e convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

(⁸) D.M. MIPAAF 19 ottobre 2012 n. 199, Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del Decreto – Legge 24 gennaio 2012 n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

della Direttiva n. 2019/633/UE⁹, “la Direttiva”, ove soltanto nel 2016 il Parlamento Europeo, nella sua risoluzione, adottata il 7 giugno, sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare, ha invitato la Commissione a preparare “una proposta relativa a un quadro giuridico dell’Unione in materia di pratiche commerciali sleali”.

Il considerando 39 della Direttiva ci spiega il motivo per il quale la Commissione ha proposto al Parlamento Europeo e al Consiglio l’adozione di una Direttiva che, tenuto conto delle norme nazionali di vari Stati Membri, in materia di pratiche commerciali sleali¹⁰, potesse introdurre un livello minimo di tutela, disciplinato dal diritto dell’Unione.

Tramite lo strumento della Direttiva, gli Stati Membri sono in grado di integrare, con il recepimento nell’ordinamento nazionale, le norme nazionali in materia di pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare, così da rendere possibile l’istituzione di regimi coerenti. Il considerando 40 invita gli Stati Membri a mantenere o introdurre “*norme nazionali volte a contrastare le pratiche commerciali sleali che non rientrano nell’ambito di applicazione della Direttiva*”. Quali, ad esempio, le dimensioni di acquirenti e fornitori, la tutela degli acquirenti, il ventaglio di prodotti interessati nonché la gamma di servizi.

L’ampliamento “volontario” del campo di applicazione della Direttiva si completa nel considerando 41, che testualmente recita: “*Tali norme nazionali si applicherebbero parallelamente a misure di gestione volontarie, quali i codici di condotta nazionali o l’iniziativa sulla catena di approvvigionamento. Il ricorso volontario a risoluzioni alternative delle controversie tra acquirenti e fornitori è espressamente*

incoraggiato, fatto salvo il diritto del fornitore di presentare una denuncia o di rivolgersi a giudici competenti in materia civile”.

Probabilmente il Legislatore unionale aveva in mente il comma 10 del citato art. 62 del D.L. 1/2012, laddove si prevedevano azioni in giudizio, anche promosse dalle associazioni dei consumatori aderenti al CNCU¹¹ e dalle categorie imprenditoriali presenti nel CNEL¹² o comunque rappresentative a livello nazionale.

Nel medesimo comma venivano così legittimate ad agire le stesse associazioni, a tutela degli interessi collettivi, facultate a richiedere l’inibitoria delle pratiche commerciali sleali, in via d’urgenza, ex art. 669 bis e seguenti del c.p.c.

I richiamati considerando (40) e (41) sono il background dell’art. 7 della Direttiva sulle Risoluzioni alternative delle controversie che dispone: “*Fatto salvo il diritto dei fornitori di presentare denunce a norma dell’articolo 5 e fatti salvi i poteri delle autorità di contrasto di cui all’articolo 6, gli Stati membri possono promuovere il ricorso volontario a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie efficaci e indipendenti, quali la mediazione, allo scopo di risolvere le controversie tra fornitori e acquirenti relative all’attuazione di pratiche commerciali sleali*”.

3.– La legislazione nazionale di recepimento

Il nostro legislatore delegante, nella legge di delegazione europea n. 53/2021¹³ all’art. 7 comma 1, evidenziava la necessità di prevedere, oltre alla

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ Vedi per l’Italia il citato art. 62 del D.L. 24 gennaio 2012.

⁽¹¹⁾ Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale è stato istituito con L. 30 luglio 1998 n. 281 confluito nel Codice del Consumo (D.Lgs. n. 206/2005).

⁽¹²⁾ Il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro è stato istituito dall’art. 99 della Costituzione e composto da esperti e rappresentanti delle categorie produttive. E’ organo di consulenza delle Camere e del Governo ed ha potere di iniziativa legislativa.

⁽¹³⁾ La prima legge di delegazione europea è stata la L. 9 marzo 1989, n. 86, nota come “Legge La Pergola” dal nome dell’allora Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie che presentò il disegno di legge. La Legge La Pergola conteneva le Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari ed è nata con lo scopo di accelerare le procedure di esecuzione, da parte dell’Italia, degli obblighi derivanti dalla sua partecipazione all’Unione Europea, in particolare per il recepimento delle numerose direttive emanate per la realizzazione del mercato unico. Lo strumento della legge-delega, adottato in precedenza dal Parlamento italiano, si era rivelata una misura di esecuzione troppo lenta che aveva comportato un grave ritardo allo Stato italiano nell’adeguamento dell’ordinamento interno a quello comunitario e l’aveva esposto a varie condanne da parte della Corte di Giustizia. La Legge La Pergola ha istituito per il governo l’obbligo di presentazione al Parlamento della legge comunitaria entro il 31 gennaio di ogni anno.

mediazione, altri “meccanismi” di risoluzione alternativa delle controversie, introducendo così anche ulteriori procedure di risoluzione alternative al contenzioso (arbitrato ecc.) non espressamente menzionate dalla Direttiva stessa¹⁴.

L'esecutivo nella seduta del CDM del 4 novembre u.s. ha approvato, in esame definitivo, dopo il previsto passaggio parlamentare il Decreto Legislativo (il D.Lgs)¹⁵ che attua, in forza della legge delega n. 53/2021, la Direttiva. Le disposizioni previste dal D.Lgs. si applicano alle cessioni di prodotti agricoli e alimentari, eseguite da fornitori stabiliti nel territorio nazionale, indipendentemente dal fatturato dei fornitori e degli acquirenti, ma non si applicano ai contratti di cessione tra fornitori e consumatori. Il Legislatore Delegato nell'analisi tecnico normativa di accompagnamento al testo del D.Lgs. ha evidenziato che: *“Per ragioni di sistematicità, in coerenza con i principi di delega, si è ritenuto non opportuno utilizzare la tecnica legislativa della novella e, piuttosto, si è deciso di redigere un nuovo testo unitario di recepimento della direttiva, in cui far confluire la disciplina contenuta nel precedente articolo 62, adeguandola alle novità imposte dal legislatore comunitario, al fine di fornire agli operatori giuridici un testo unico sulla disciplina speciale dei rapporti commerciali nel settore agroalimentare”*. L'art. 4 elenca le Pratiche Commerciali Sleali (PCS) vietate in attuazione all'art. 3 della Direttiva: *“Divieto di pratiche commerciali sleali”*. L'art. 3 della Direttiva riprende, in sostanza, l'elenco delle pratiche commerciali sleali che era allegato sub A al Decreto del MIPAAF del 19 ottobre 2012, ora abrogato dall'art. 12 del D.Lgs.

L'art. 8 traspone il contenuto dell'art. 4 della Direttiva, designando l'ICQRF¹⁶, quale Autorità

Nazionale di Contrasto, preposta all'accertamento delle violazioni per quanto concerne gli elementi essenziali dei contratti di cessione, le pratiche commerciali sleali vietate ed elencate nella blacklist dell'art. 3 della Direttiva, nonché le altre pratiche commerciali sleali contenute nell'art. 5 del Dlgs, già valutate in precedenza, con riferimento agli ora abrogati art. 62, comma 2 del D.L. 1/2012 e art. 5 del D.M. MIPAAF n. 199/2012. È bene tenere presente che gli artt. 4 e 5 del D.Lgs. costituiscono norme imperative e prevalgono sulle eventuali discipline di settore con esse contrastanti.

L'articolo 9 *“Denunce all'Autorità di Contrasto”* in attuazione dell'art. 5 paragrafo 3 della Direttiva, stabilisce che le denunce relative alle pratiche sleali vietate siano presentate all'ICQRF, consentendo l'attività di denuncia anche alle organizzazioni di produttori e alle organizzazioni di fornitori. A tutela dell'identità del denunciante, quest'ultimo può richiedere che alcune informazioni restino riservate (c.d. *whistleblowing*¹⁷) e l'ICQRF adotta le misure necessarie a tal fine. I commi 4, 5 e 6 regolano la procedura delle denunce, fermo restando il potere del Dipartimento di agire d'ufficio. In particolare, entro trenta giorni dal ricevimento della denuncia, l'ICQRF comunica come intende darvi seguito.

Il comma 7, fatto salvo il diritto di presentare denuncia e fermo restando il potere dell'ICQRF di svolgere d'ufficio le attività di legge, consente, nei contratti di cessione, alle parti contraenti, di ricorrere a procedure di mediazione ai sensi del decreto legislativo n. 28 del 2010 o di risoluzione alternativa delle controversie derivanti dal contratto stesso. Nel caso in cui sia fallito il tentativo di mediazione o di risoluzione alternativa delle controversie, è fatto salvo il diritto di presentare denuncia, fermo restando il potere

⁽¹⁴⁾ Legge 22 aprile 2021 n. 53 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea – Legge di delegazione europea 2019-2020. In particolare vedi art. 7: *“Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva UE 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali (PCS) nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.*

⁽¹⁵⁾ Decreto Legislativo 8 novembre 2021 n. 198 *“Attuazione della 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 nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n.53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari.*

⁽¹⁶⁾ ICQRF: Ispettorato Centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, organo del MIPAAF. Trai i suoi compiti a livello nazionale c'è il contrasto dell'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati Membri o Paesi terzi ai fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori e l'irrogazione di sanzioni amministrative per il corretto funzionamento degli accordi interprofessionali.

⁽¹⁷⁾ Legge 30 novembre 2017 n. 179, recante *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”*.

dell'ICQRF di svolgere d'ufficio le attività di cui all'articolo 8.

Ricordiamo che la mediazione prevista dal D.Lgs. del 4 marzo 2010 n. 28¹⁸, in forza dell'art. 60 della Legge di delegazione europea n. 69/2009¹⁹, attua la Direttiva 2008/52/CE²⁰, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale. La mediazione prevista dal D.Lgs. 28/2010 consiste nell'attività svolta da un terzo imparziale ed è finalizzata ad assistere due o più soggetti nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, anche con la formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa. Il mediatore/i, è la persona o le persone fisiche che svolge/svolgono individualmente o collegialmente, la mediazione, senza il potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti per i destinatari del servizio medesimo. La mediazione si può concludere con la conciliazione in componimento della controversia. Il procedimento di mediazione si effettua presso un organismo pubblico o privato, iscritto nel registro tenuto dal Min. Giustizia (Dipartimento per gli Affari di Giustizia-Direzione Generale degli Affari Interni), ex art. 16 del citato D.Lgs. 28/2010.

Ai sensi dell'art. 2 del Dlgs. sulla mediazione, chiunque può accedere alla mediazione per la conciliazione di una controversia civile e commerciale vertente su diritti disponibili²¹.

Al procedimento di mediazione si applica il regolamento dell'organismo scelto dalle parti. Il regolamento deve garantire la riservatezza del procedimento, nonché modalità di nomina del mediatore che ne assicurino l'imparzialità e l'idoneità al corretto espletamento dell'incarico.

Gli atti del procedimento di mediazione non sono soggetti a formalità. La mediazione può svolgersi secondo modalità telematiche previste dal regola-

mento dell'organismo.

La domanda di mediazione è presentata mediante deposito di un'istanza presso un organismo nel luogo del giudice territorialmente competente per la controversia.

In base all'art. 5²², il procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale per le seguenti materie: condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

L'art. 6²³ stabilisce per il procedimento di mediazione una durata non superiore a tre mesi, a decorrere dalla data di deposito della domanda di mediazione. Ai sensi dell'art. 12²⁴ del Dlgs. sulla mediazione, ove si raggiunga l'accordo amichevole, tale accordo sottoscritto dalle parti e dai relativi avvocati costituisce titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, l'esecuzione per consegna e rilascio, per l'esecuzione degli obblighi di fare e non fare, nonché per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

4.- *Riflessioni e conclusioni*

Come sopra rilevato, il legislatore delegato, al comma 7 dell'art. 9, ha disposto altresì che, contrattualmente, le parti possano (prevedere) di ricorrere a procedure di mediazione ai sensi del D.Lgs. 28/2010 oppure a procedure di risoluzione alternativa delle controversie: l'arbitrato rituale, irrituale e forse l'arbitraggio, quest'ultimo nei casi di contratti di cessione con consegna pattuita su base periodica o nei contratti di forniture con prestazioni periodi-

(18) Decreto Legislativo 4 marzo 2010 n. 28 "Attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali.

(19) Vedi art. 60 della L. 18/06/2009 n. 69 recante delega al Governo in materia di mediazione e di conciliazione delle controversie civili e commerciali.

(20) Direttiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21/5/2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

(21) Art. 2 Dlgs. n. 28/2010 "Controversie oggetto di mediazione", in vigore dal 20 marzo 2010.

(22) Art. 5 Dlgs. n. 28/2010 "Condizione di procedibilità e rapporti con il processo", in vigore dal 1 luglio 2018.

(23) Art. 6 Dlgs. n. 28/2010 "Durata", in vigore dal 21 agosto 2013.

(24) Art. 12 Dlgs. n. 28/2010 "Efficacia esecutiva ed esecuzione", in vigore dal 11 novembre 2014.

che o continuative.

L'arbitrato è definito come metodo di risoluzione delle controversie alternativo alla giurisdizione (ADR) ed eteronomo.

L'arbitrato può essere rituale o irrituale.

L'arbitrato rituale, secondo diritto, è disciplinato, tra l'altro, dall'articolo 824 bis c.p.c. Tale articolo definisce l'efficacia del lodo, limitatamente agli effetti di accertamento e costitutivi, equiparandolo ad una sentenza.

Per conferire al lodo anche efficacia esecutiva e l'idoneità alla trascrizione o all'iscrizione di ipoteca giudiziale, è necessaria la c.d. omologa, ovvero quel procedimento atto ad attribuire al lodo arbitrale l'esecutività come previsto dall'art. 825 c.p.c.

Il decreto di omologa (*exequatur*) attribuisce al lodo l'esecutorietà, ossia la qualità di titolo esecutivo ex art. 474 c.p.c., n.1, quale provvedimento "al quale la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva", nonché l'idoneità ad essere titolo per l'iscrizione di ipoteca ai sensi dell'art. 2819 c.c.

Il lodo dell'arbitrato rituale, ai sensi dell'art. 829 c.p.c., è soggetto ad impugnazione per nullità dinanzi alla Corte d'appello.

Con riferimento all'arbitrato rituale è utile ricordare le seguenti sentenze: Corte Cost. Sentenza n. 223/2017²⁵; Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza n. 2413/2013²⁶, le cui massime ci limitiamo a richiamare per brevità nelle note in calce.

L'arbitrato irrituale è definito dall'art. 808 ter c.p.c.

Nell'art. 808 ter c.p.c. vengono definite la natura del procedimento e della pronuncia conclusiva, non più semplicemente "lodo" bensì "determinazione contrattuale".

La composizione della controversia per arbitrato irri-

tuale ha natura meramente negoziale, che le parti si impegnano anticipatamente ad accettare come espressione della volontà degli arbitri.

La distinzione tra lodo rituale e irrituale si sostanzia nel diverso regime processuale dei due lodi, ossia nell'attribuzione al lodo rituale degli effetti processuali propri della sentenza e nell'esclusione per il lodo irrituale della possibilità di conseguire effetti esecutivi (*exequatur*) ai sensi dell'art. 825 c.p.c. e della impugnabilità innanzi alla Corte d'appello in unico grado, per nullità, revocazione ed opposizione di terzo, con un regime impugnatorio incompatibile con quello risultante dagli artt. 827 ss. c.p.c.²⁷. Con l'introduzione della riforma introdotta dal Dlgs. 2/2/2006 n. 40 le parti devono indicare con chiarezza che la controversia sia definita mediante "determinazione contrattuale".

La scelta per l'arbitrato irrituale deve essere espressa dalle parti, in mancanza si applicheranno al procedimento le norme in tema di arbitrato rituale ex art. 824 bis c.p.c. e ss.

Con l'arbitraggio, disciplinato ex art. 1349 c.c., l'Arbitratore determina l'elemento mancante di un contratto già concluso, integrandone il contenuto.

Secondo la dottrina maggioritaria la clausola che attribuisce al terzo il potere di determinazione può essere contenuta oltre che nel contratto, anche in un patto separato (n.d.r. quindi successivo), purché collegato al contratto stesso e con la stessa forma di quest'ultimo. Il rapporto tra le varie parti del contratto con clausola di arbitraggio è caratterizzato dal loro reciproco impegno a rimettere la determinazione dell'oggetto mancante al terzo, conferendogli il relativo potere di determinazione ed indicandogli il criterio (*arbitrium boni viri ovvero arbitrium merum*)

⁽²⁵⁾ La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 223 del 19/7/2013 sulle questioni di legittimità riguardanti l'arbitrato ha dichiarato quanto segue: "E' costituzionalmente illegittimo l'articolo 819-ter, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui esclude l'applicabilità, ai rapporti tra arbitrato e processo, di regole corrispondenti all'articolo 50 del codice di procedura civile: infatti una volta accreditato l'arbitrato come una modalità di risoluzione delle controversie alternativa a quella giudiziale, è necessario, che l'ordinamento giuridico preveda anche misure idonee ad evitare che tale scelta abbia ricadute negative per i diritti oggetto delle controversie stesse, con conseguente lesione dell'art. 24 Cost."

⁽²⁶⁾ La Corte di Cassazione civile a Sezioni Unite, con l'Ordinanza del 25/10/2013, n. 24153 (rv. 627786) ha stabilito: "L'attività degli arbitri rituali, anche alla stregua della disciplina complessivamente ricavabile dalla legge 5 gennaio 1994, n. 5 e dal d.lgs. 2 febbraio 2006 n. 40, ha natura giurisdizionale o sostitutiva della funzione del giudice ordinario, sicché lo stabilire se una controversia spetti alla cognizione dei primi o del secondo si configura come questione di competenza, mentre il sancire se una lite appartenga alla competenza giurisdizionale del giudice ordinario e, in tale ambito, a quella sostitutiva degli arbitri rituali, ovvero a quella del giudice amministrativo o contabile, dà luogo ad una questione di giurisdizione."

⁽²⁷⁾ Il testo vigente è quello introdotto dall'art. 24 D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40.

in base al quale la determinazione dovrà essere effettuata²⁸.

Il carattere accessorio di detta determinazione è confermato dalla giurisprudenza che afferma che, il soggetto al quale viene affidato il compito di determinare un elemento indeterminato del negozio viene a trovarsi in un rapporto di prestazione d'opera con i soggetti che hanno conferito l'incarico e non assume alcuna posizione giuridica nei confronti dei terzi, anche se questi ultimi sono i destinatari dell'attribuzione cui il negozio è diretto.

In merito alla clausola di arbitraggio, evidenziamo una recente sentenza della Suprema Corte, che ci limitiamo a riportare massimata²⁹.

Ci possiamo domandare, quindi, se, in assenza della specifica previsione contrattuale relativa alla mediazione o alle altre procedure di risoluzione alternative delle controversie, le parti contraenti, in caso di contenzioso, possano, comunque, ricorrervi. Riteniamo che, essendo una facoltà delle parti adire alla mediazione o a procedimenti di risoluzione alternativa delle controversie (come previsto dal comma 7 dell'art. 9 del D.Lgs. n. 198/2021), le stesse siano legittimate, ex post, a promuovere la mediazione oppure a ricorrere ad altri meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, anche in assenza di specifiche previsioni contrattuali, inserite nei contratti di cessione della filiera agroalimentare. In conclusione pensiamo che le parti contrattuali, incluse le organizzazioni di produttori, le altre organizzazioni di fornitori, le associazioni di tali associazioni e le associazioni di parte acquirente (come previsto dal c. 2 dell'art. 9 del D.Lgs. n. 198/2021), possano convenire, ex post e per iscritto, un patto compromissorio ex art. 808 c.p.c., nella forma richiesta per il compromesso ex art. 807 c.p.c.

Rammentiamo, in proposito, che l'art. 808 c.p.c. prevede che si possa stabilire anche in un atto separato che le controversie nascenti dal contratto medesimo, siano decise da arbitri, purché si tratti di controversie che possano formare oggetto di convenzione d'arbitrato, come è il caso dei contratti di cessione della filiera agroalimentare.

Nel caso di forniture periodiche o continuative di prodotti agroalimentari le parti potranno affidare ad un arbitratore, per esempio, la determinazione dell'incremento o decremento del prezzo della fornitura ex artt. 1349 e 1473 c.c., in relazione a determinati fattori, quali, il costo di alcune materie prime.

Rammentiamo infine che l'art. 1473 c.c. consente alle parti di eleggere l'arbitratore anche posteriormente alla conclusione del contratto. Fermo restando che: *“Se il terzo non vuole o non può accettare l'incarico, ovvero le parti non si accordano per la sua nomina o per la sua sostituzione, la nomina, su richiesta di una delle parti, è fatta dal presidente del tribunale del luogo in cui è stato concluso il contratto (art. 1349 c.c.)”*.

ABSTRACT

La relazione inizia con un esame comparativo tra il contenuto dell'art. 7 della Direttiva n. 633/2019/UE, alla luce del preambolo n. 41 e l'art. 9, comma 7 dello schema di Dlgs. di attuazione della Direttiva in materia di pratiche commerciali sleali.

Sul punto, l'art. 7 della Direttiva, in conformità al preambolo n. 41, attribuisce agli Stati Membri la possibilità, nella legislazione di recepimento, di pro-

⁽²⁸⁾ Si veda Gallo, *Arbitrio del terzo (disposizioni rimesse all')*, in *Digesto civ.*, I, Torino, 1987, 415.

⁽²⁹⁾ La Corte di Cassazione, Sez. III, Civ, con la sentenza n. 13954 del 30/6/2005 ha stabilito quanto segue: *“Con la clausola di arbitraggio, inserita in un negozio incompleto in uno dei suoi elementi, le parti demandano ad un terzo arbitratore la determinazione della prestazione, impegnandosi ad accettarla. Il terzo arbitratore, a meno che le parti si siano affidate al suo “mero arbitrio”, deve procedere con equo apprezzamento alla determinazione della prestazione, adottando cioè un criterio di valutazione ispirato all'equità contrattuale, che in questo caso svolge una funzione di ricerca in via preventiva dell'equilibrio mercantile tra prestazioni contrapposte e di perequazione degli interessi economici in gioco. Pertanto l'equo apprezzamento si risolve in valutazioni che, pur ammettendo un certo margine di soggettività sono ancorate a criteri oggettivi, desumibili dal settore economico nel quale il contratto incompleto si iscrive, in quanto tali suscettibili di dare luogo ad un controllo in sede giudiziale circa la loro applicazione. Detto controllo, ammesso nel caso in cui la determinazione dell'arbitro sia viziata da iniquità o erroneità manifesta, si verifica quando sia ravvisabile una rilevante sperequazione tra prestazioni contrattuali contrapposte, determinate attraverso l'attività dell'arbitratore”*.

muovere, in caso di vertenze, il ricorso volontario a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, efficaci e indipendenti, quali la mediazione, fatto salvo il diritto di presentare denunce e il potere di agire d'ufficio dell'Autorità di Contrasto nazionale. Nella legge delega, legge 53/2021 art. 7 comma 1, il legislatore delegante evidenzia la necessità di prevedere, oltre alla mediazione, altri "meccanismi" di risoluzione alternativa delle controversie ed introducendo così anche altre procedure di risoluzione alternative del contenzioso (arbitrato ecc.), non contemplate dalla Direttiva stessa.

Il legislatore delegato, al comma 7 dell'art. 9, fa salvo il diritto di presentare denunce, così come l'azione d'ufficio da parte dell'Autorità di Contrasto preposta, cioè l'ICQRF, ma dispone altresì che, contrattualmente, le parti possano (prevedere) di ricorrere a procedure di mediazione ai sensi del Dlgs. 28/2010 (mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, in attuazione della Direttiva 2008/52/CE), oppure a procedure di risoluzione alternativa delle controversie (l'arbitrato rituale, irrituale e forse l'arbitraggio, nei casi di contratti di cessione con consegna pattuita su base periodica o nei contratti di fornitura con prestazioni periodiche o continuative).

Ci possiamo domandare, quindi, se, in assenza della specifica previsione contrattuale relativa alla mediazione o alle altre procedure di risoluzione alternative delle controversie, le parti contraenti, in caso di contenzioso, possano, comunque, ricorrervi. Riteniamo che, essendo una facoltà delle parti adire alla mediazione o a procedimenti di risoluzione alternativa delle controversie, le parti siano legittimate ex post a promuovere la mediazione oppure a ricorrere ad altri meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, anche in assenza di specifiche previsioni contrattuali, inserite nei contratti di cessione della filiera agroalimentare.

Our report starts with a cross examination between the rule of art. 7 of the Directive 2019/633: "Alternative dispute resolution" ("The Directive"), following the Recital n. 41 of the Directive and the art. 9, seventh paragraph, of the final draft of the Italian Governmental Legislative Decree in adoption to the mentioned Directive (the "Legislative Decree").

The article 7 of the Directive foresees: "Without prejudice to the right of suppliers to submit complaints under Article 5, and the powers of enforcement authorities under Article 6, Member States may promote the voluntary use of effective and independent alternative dispute resolution mechanisms, such as mediation with a view to the settlement of disputes between suppliers and buyers regarding the use of unfair trading practices by the buyer".

The yearly Italian law (Legge di delegazione europea), in transposition to the Directive (L. 53/2021, art. 7, par. 1), encourages the use of voluntary alternative dispute resolution between suppliers and buyers, without prejudice to the right of the suppliers to submit complaints to the Designated Enforcement Authority or turn to civil law courts.

The art. 9 par. 7 of the Legislative Decree, in addition, foresees that the contractual parties, may use the mediation, under the Legislative Decree 28/2010 (in adoption of the EU Directive 2008/52/CE) or adopt others voluntary alternative dispute resolutions (private and independent arbitration and/or arbitrage for the contract of the supply chain).

We deem that the contractual parties may agree with a new "arbitration's rule", not foreseen in the previous supply chain agreement, to leave the decision to a private independent arbitrator/s or arbitrage (arbitratore art. 1473 c.c.), in order to settle the dispute between suppliers and buyers, regarding the use of unfair trading practices.

L'ICQRF come Autorità nazionale di contrasto alle pratiche commerciali sleali nelle filiere agroalimentari

Felice Assenza

1. – Struttura, competenze e attività dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

In attuazione a quanto previsto dalla Direttiva n. 633 del 2019 in materia di pratiche commerciali sleali, con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) è stato designato quale autorità nazionale di contrasto deputata all'attività di accertamento delle violazioni ed all'irrogazione delle relative sanzioni.

Per inquadrare la struttura dell'ICQRF, giova ricordare che si tratta di un dipartimento del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e che l'ICQRF è articolato, a livello centrale, in due Direzioni generali e a livello territoriale in 29 uffici e 6 laboratori accreditati, con 720 unità di personale tra ispettori, chimici e amministrativi.

Le principali competenze attribuite all'ICQRF riguardano i controlli ufficiali (ispezioni, analisi chimiche) ai sensi del Reg. (UE) 2017/625 e del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 e sono svolte dall'Ispettorato in qualità di organo di polizia giudiziaria e per l'irrogazione delle eventuali sanzioni ai sensi della legge n. 689 del 1981.

L'ICQRF è dunque il principale organo di controllo del patrimonio agroalimentare a livello nazionale, tra i più importanti a livello europeo e tra i primi al mondo per qualità e numero dei controlli. Può infatti contare sulla profonda conoscenza tecnica del comparto agroalimentare e su una quotidiana azione dei suoi ispettori, capillarmente distribuiti sul territorio nazionale, che contribuisce a mantenere alta la sicurezza e la reputazione dei prodotti italiani fornendo un importante contributo alla cre-

dibilità e alla competitività del settore.

Nel corso degli anni proprio il settore agroalimentare è cresciuto tanto da diventare strategico nell'ambito della economia italiana ed è un punto di forza del *made in Italy* in tutto il mondo, sia in termini di valore aggiunto generato dalle produzioni di qualità sia in termini di esportazioni.

Al riguardo vale la pena ricordare che l'importanza di una adeguata rete di controllo a garanzia della tutela del sistema delle produzioni di qualità è enunciata nel considerando n. 46 del Reg. (UE) 1151/2012 che stabilisce espressamente che *"il valore aggiunto delle indicazioni geografiche e delle specialità tradizionali garantite si basa sulla fiducia dei consumatori. Esso è credibile solo se accompagnato da verifiche e controlli effettivi"*.

È dunque fondamentale preservare la fiducia dei consumatori nelle produzioni agroalimentari di qualità per le quali l'Italia è leader europeo e mondiale potendo contare un totale di 838 prodotti a denominazione di origine (DOP), indicazione geografica (IGP) e specialità tradizionali garantite (STG) suddivise come riportato in figura 1.

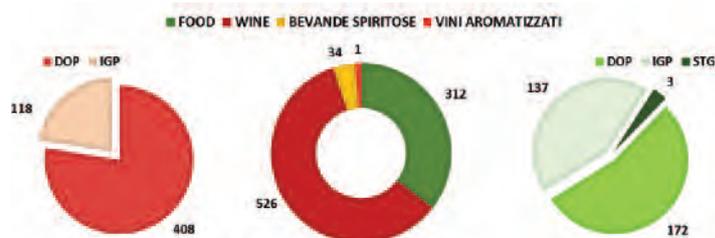


Figura 1. Numero delle produzioni di qualità italiane ripartite per settore agroalimentare (al centro) e per tipologia nel settore vino (a sinistra) e nel settore food (a destra)

A livello europeo è inoltre degno di nota sottolineare che tali produzioni sono considerate "patrimonio culturale" dell'Unione laddove il primo considerando del Reg. UE n. 1151/2012 sancisce solennemente che: *"La qualità e la varietà della produzione agricola, ittica e dell'acquacoltura dell'Unione rappresentano un punto di forza e un vantaggio competitivo importante per i produttori"*

dell'Unione e sono parte integrante del suo patrimonio culturale e gastronomico vivo". In tale contesto, è utile ricordare che il Trattato dell'Unione europea (TUE) affida all'Unione il compito di vigilare "sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo" e lo fa all'articolo 3, prima ancora di prevedere l'istituzione dell'Unione economica e monetaria.

Per dare un'idea della dimensione dell'attività di presidio che l'ICQRF esercita nel settore agroalimentare, in tabella 1 sono stati riportati i dati relativi ai controlli effettuati nel corso del 2020, più di 70000, che hanno interessato circa 38000 operatori e più di 77000 prodotti. Nell'ambito di tale attività, sono stati segnalati all'Autorità Giudiziaria 159 soggetti e sono state elevate 4119 contestazioni amministrative. Nel corso dell'attività operativa sono stati sequestrati prodotti agroalimentari per circa 22 milioni di kg per un valore di oltre 21,3 milioni di euro, a cui vanno ad aggiungersi oltre 6 milioni di euro di beni mobili e immobili, per un totale del valore dei sequestri di oltre 27 milioni di euro.

Tabella 1. Controlli eseguiti da ICQRF nel 2020

Attività operativa	Controlli totali (n.)	70.992
	di cui, ispettivi (n.)	58.824
	analitici (n.)	12.168
	Operatori controllati (n.)	37.508
	Operatori irregolari (%)	15,8
	Prodotti controllati (n.)	77.080
Risultati	Prodotti irregolari (%)*	11,0
	Esiti analitici irregolari (%)	7,4
	Notizie di reato (n.)	159
	Contestazioni amministrative (n.)	4.119
Operativi	Sequestri (n.)	345
	Valore dei sequestri (€)	27.389.511
	Quantità prodotti sequestrati (kg)	21.884.913
	Diffide (n.)	4.762

Dal punto di vista del settore merceologico (figura 2), il settore vitivinicolo la fa da padrone con l'esecuzione del 37,1% dei controlli, seguito dal settore oleario interessato dal 15% dei controlli, dal settore lattiero-caseario con il 9,7% dei controlli e

via via dai settori relativi a cereali e derivati, ortofrutta, conserve vegetali, carni e altri settori.

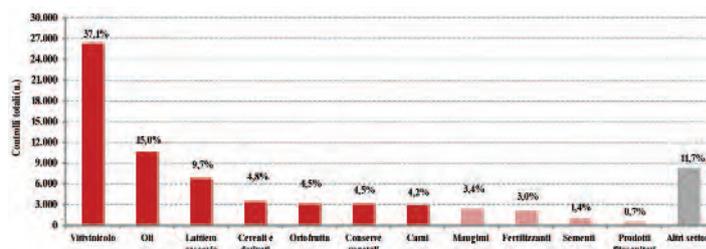


Figura 2. Ripartizione percentuale per settore merceologico dei controlli effettuati da ICQRF nel 2020

È importante notare che l'Italia è il Paese che svolge il maggior numero di controlli antifrode al mondo su vino e olio d'oliva. All'efficacia dell'azione di tutela contribuisce l'uso estensivo dei registri telematici, che consentono una tracciabilità puntuale della filiera vitivinicola e oleicola a livello nazionale e permettono di individuare e contrastare frodi e irregolarità.

L'ICQRF è inoltre in prima linea nella tutela dell'agroalimentare italiano di qualità all'estero e nella nuova frontiera del commercio elettronico. Se da un lato, la crescente apertura dei mercati internazionali e del commercio *online* offre molteplici benefici ai consumatori e alle imprese ampliando le possibilità di scelta e di nuovi investimenti, dall'altro lato si presta a violazioni di non facile contrasto, tenuto conto dello sviluppo delle transazioni telematiche e della possibile diffusione di condotte illecite oltre i confini nazionali.

Al riguardo, il lavoro svolto dal Dipartimento ICQRF sul tema della tutela *online* e internazionale si pone tra i più all'avanguardia al mondo e la Commissione Europea lo ha più volte segnalato come *best practice*, non solo per aver posto in essere una costante attività di monitoraggio e controllo sul *web* contro qualsiasi tipologia di pratica commerciale scorretta a danno dell'immenso patrimonio eno-gastronomico italiano, ma anche per aver sviluppato innovative modalità di cooperazione con alcuni dei più importanti player mondiali dell'*e-commerce* come: *eBay*, *Alibaba*, *Raku-*

ten ed Amazon.

Più in dettaglio, grazie ai numerosi strumenti di protezione dei diritti di proprietà intellettuale messi a punto dai *marketplace* e a protocolli di intesa appositamente stipulati tra il Ministero delle politiche agricole e i *marketplace* stessi, l'ICQRF segnala direttamente ai giganti dell'e-commerce i fenomeni di pratiche commerciali scorrette riferibili alle Indicazioni Geografiche al fine di rimuovere le inserzioni di vendita illegittime sul web attraverso la procedura di "notice and take-down".

Inoltre, al fine di contrastare i fenomeni contraffattori di natura internazionale, l'ICQRF ha in essere una intensa attività di cooperazione con altri organismi internazionali, sulla base delle funzioni ad esso attribuite:

- quale Autorità italiana di Contatto nel settore vitivinicolo ai sensi dell'articolo 40 del Regolamento UE n. 2018/273;

- quale Autorità italiana *ex-officio* per la protezione unionale delle DOP e delle IGP agro-alimentari, ai sensi dell'articolo 36 del Regolamento UE n. 1151/2012;

- quale membro della Rete sulle Frodi Alimentari ai sensi dell'articolo 103 del Regolamento UE 2017/625 e dell'articolo 21 del Regolamento UE n. 2019/1715;

- quale Autorità italiana di contatto nel settore dell'agricoltura biologica, ai sensi dell'articolo 92 (2) del Regolamento CE n. 889/2008.

L'ICQRF partecipa, inoltre, a iniziative volte al contrasto delle attività criminali nell'ambito dell'operazione OPSON (dal greco "ópson", cibo) iniziativa transnazionale di contrasto alla falsificazione dei prodotti alimentari diretta da INTERPOL ed EUROPOL ed è regolarmente in prima fila nei programmi coordinati di controllo dell'Unione Europea ai sensi dell'articolo 112 del Regolamento UE n. 2017/625.

2. – Contrasto delle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare: il quadro precedente alla Direttiva

La necessità di una riflessione a livello unionale

circa l'importanza di un migliore funzionamento della filiera agroalimentare ha avuto inizio successivamente alla riforma della politica agricola comune (PAC) del 2003 (meglio conosciuta come riforma *Fischler*) che ha previsto il disaccoppiamento degli aiuti, l'abbandono delle tradizionali politiche di sostegno legate alla produzione e lo smantellamento complessivo dei sistemi di garanzia dei prezzi.

Al centro delle politiche della PAC esisteva, infatti, un solido sistema garantista di intervento nei mercati agricoli fondato sulla previsione di complicate categorie di prezzi che avevano il compito di fornire una ampia copertura di carattere finanziario agli agricoltori.

Solo per citarne alcuni: prezzo di acquisto, prezzo di base, prezzo di entrata, prezzo di soglia, prezzo indicativo, prezzo limite, prezzo minimo, prezzo di obiettivo, prezzo di riferimento e prezzo di ritiro assicuravano una formidabile e costosissima protezione nei mercati comunitari e garantivano agli agricoltori un sufficiente paracadute in caso di intemperanze e volatilità dei mercati.

Con la riforma *Fischler*, l'Unione Europea ha compiuto una svolta storica e ha allineato per massima parte le politiche di sostegno all'agricoltura alle regole della Organizzazione mondiale del commercio (WTO), eliminando progressivamente quelle misure che incentivavano incondizionatamente le produzioni agricole e dunque considerate distorsive (scatola gialla) e indirizzando i sostegni verso misure ritenute accettabili dal WTO perché non distorsive della concorrenza tra i Paesi (scatola verde e scatola blu).

In tale contesto, va peraltro considerato che nel corso degli anni 2000 hanno preso avvio i negoziati legati al *Doha round* (2001), che hanno impresso una svolta decisa a favore delle regole del WTO e previsto, in tempi brevi, una incisiva riduzione dei sostegni all'agricoltura nei Paesi più sviluppati in termini di forte diminuzione degli aiuti alla produzione, di abbattimento delle tariffe doganali e azzeramento dei sostegni all'esportazione. In altre parole, ciò che ha preso corpo in quegli anni è stato un concreto orientamento delle politiche agricole dell'Unione verso il mercato delle

aziende e delle loro produzioni.

Lo smantellamento di questi sistemi di intervento e l'orientamento al mercato hanno, in concreto, fatto emergere in misura più rilevante lo squilibrio esistente nell'ambito della filiera agroalimentare, dove gli attori della produzione agricola, non più sufficientemente garantiti da sostegni finanziari, si sono trovati a doversi confrontare con un mercato sempre più libero e in posizione di debolezza rispetto alle controparti più organizzate e con maggiore potere contrattuale.

L'asimmetria della filiera è acuita anche dal fatto che la maggior parte delle aziende della filiera alimentare è costituita da realtà di piccole o medie dimensioni con una concentrazione di PMI molto più alta nei settori della trasformazione alimentare e del commercio al dettaglio rispetto al settore agricolo. Tra l'altro, negli ultimi decenni, taluni sviluppi quali la concentrazione e l'integrazione verticale crescenti dei partecipanti al mercato sia in Italia che all'interno del mercato unico in tutta l'UE, hanno determinato cambiamenti strutturali della filiera alimentare.

Questi sviluppi hanno contribuito a creare una situazione caratterizzata da livelli molto diversi di potere contrattuale e da squilibri economici nei rapporti commerciali individuali tra gli operatori della filiera.

Tale squilibrio all'interno della filiera ha generato, di conseguenza, dei margini di ricavo molto esigui per la parte agricola. Considerando, a titolo esemplificativo, i prodotti agricoli freschi, come i prodotti ortofrutticoli, su 100 euro spesi dal consumatore, secondo l'elaborazione dello Studio della Rete Rurale Nazionale 2016, è emerso che agli imprenditori agricoli resta un risultato operativo netto di soli 6 euro. Diversa la situazione per gli altri settori: più di 38 euro è la quota di valore aggiunto del settore del commercio e trasporto, con un margine netto per le imprese di 17 euro; circa di 16 euro è la quota di valore aggiunto agli altri settori fornitori di beni e servizi necessari lungo la filiera (dai mezzi tecnici per l'agricoltura ai servizi bancari), di cui 6,8 euro restano come risultato operativo netto.

Nel caso dei prodotti trasformati, dove la filiera è

più lunga, su 100 euro destinati dal consumatore all'acquisto di prodotti alimentari, il margine in capo all'imprenditore agricolo risulta inferiore ai 2 euro. Non molto migliore, tuttavia, risulta la situazione per l'imprenditore della trasformazione alimentare per il quale altrettanto compresso risulta il reddito netto d'impresa, che ammonta a solo 1,6 euro.

La Commissione europea ha iniziato ad occuparsi della questione nel 2009, con la comunicazione sul migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa. Nel 2011 la Commissione ha istituito il *Forum* di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare che ha approvato una serie di principi di buone prassi nelle relazioni verticali della filiera.

La questione ha cominciato ad essere affrontata in modo più puntuale con la comunicazione della Commissione del 15 luglio 2014 e la comunicazione del 29 gennaio 2016 incentrate sul funzionamento della filiera alimentare, comprese le pratiche commerciali sleali che vi sono attuate.

Anche il Parlamento europeo si è occupato della vicenda e nella sua risoluzione del 7 giugno 2016 ha invitato la Commissione a presentare una proposta relativa ad un quadro giuridico dell'Unione in materia di pratiche commerciali sleali.

Dall'altra parte del versante delle istituzioni dell'Unione, il Consiglio Europeo, con le conclusioni adottate il 12 dicembre 2016, ha invitato a sua volta la Commissione ad avviare tempestivamente una valutazione di impatto al fine di proporre un quadro giuridico per affrontare le pratiche commerciali sleali.

Va rilevato che, nel contempo, la maggior parte degli Stati membri dell'UE aveva adottato, a livello nazionale, delle proprie normative in materia di pratiche sleali.

Nel nostro Paese nel 2012 è stata adottata la "Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari" con l'articolo 62 del decreto legge n.1 successivamente convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, e novellato con il decreto-legge n. 51 del 2015. Con tale articolo sono stati determinati i principi regolatori del contratto avente ad oggetto

la cessione di prodotti agricoli (trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni) e fissati gli elementi essenziali di tali contratti (forma scritta, durata, quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento).

La norma italiana del 2012 disciplinava, in particolare, le relazioni commerciali tra gli operatori economici rispetto a tale tipo di contratti, sia fissando il termine di pagamento del corrispettivo entro 30 giorni per le merci deteriorabili e entro 60 giorni per le altre, sia vietando una serie di condotte definite appunto "sleali" (imporre direttamente o indirettamente condizioni ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive; applicare condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti; subordinare la conclusione, l'esecuzione dei contratti e la continuità e regolarità delle medesime relazioni commerciali alla esecuzione di prestazioni da parte dei contraenti prive di connessione con l'oggetto degli uni e delle altre; conseguire indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto delle relazioni commerciali; adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento). Il legislatore in quella occasione affidò la vigilanza sulle previsioni del citato articolo 62 all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM). L'AGCM provvedeva all'accertamento delle violazioni, d'ufficio o su segnalazione dell'ICQRF o di qualunque soggetto interessato.

Pertanto, dal 2012, l'ICQRF - ferma restando la competenza in capo all'AGCM - ha assunto un ruolo centrale nell'effettuazione dei controlli finalizzati all'accertamento di pratiche sleali. In particolare, l'ICQRF ha svolto, nel corso dei quasi 10 anni successivi, diverse attività di controllo nel settore lattiero-caseario che hanno permesso di accertare diverse infrazioni alla normativa per l'assenza di contratti scritti, per l'incompletezza degli elementi del contratto, per l'applicazione di condizioni di acquisto eccessivamente gravose per gli allevatori, per prezzi praticati palesemente al di

sotto dei prezzi di mercato e dei costi di produzione nonché per il mancato rispetto dei termini di pagamento previsti. Gli esiti dei controlli esperiti dall'ICQRF in materia di pratiche commerciali sleali sono stati oggetto di comunicazione all'Autorità competente (AGCM) ai sensi del citato articolo 62.

3. – Dalla Direttiva 2019/633 al decreto legislativo n. 198 del 2021: la nuova responsabilità dell'ICQRF come autorità di contrasto delle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare

La Direttiva (UE) 2019/633 è ispirata in parte dalla necessità di provvedere, per quanto possibile, ad un migliore e più equilibrato funzionamento all'interno della filiera agroalimentare, e in parte da quella di introdurre tra i Paesi dell'Unione un livello minimo di tutela comune rispetto alle pratiche commerciali sleali, al fine di ridurre la frequenza.

La previsione di base della Direttiva prevede l'applicazione di forme di tutela per i fornitori, nella misura in cui questi vendano prodotti agricoli ed alimentari ad acquirenti che hanno dimensioni economiche superiori in termini di fatturato.

L'ambito di applicazione della Direttiva europea si colloca tra gli obiettivi della Politica agricola comune, volti in modo particolare ad assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola ai sensi dell'articolo 39 del TFUE, quadro giuridico che consente, in particolare, la prevalenza della politica agricola sulle regole della concorrenza.

Tale indirizzo era già stato intrapreso negli anni precedenti dalla Commissione, dapprima attraverso le misure speciali per l'aggregazione dell'offerta per il settore lattiero nell'ambito del "pacchetto latte", e poi nelle previsioni contenute nel regolamento n. 1308/2013 e nel regolamento 2017/2393 noto come "Omnibus", che hanno statuito un insieme di norme volte al rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori nella loro veste di fornitori di materie prime nella filiera alimentare.

Al riguardo, inoltre, i più recenti orientamenti della PAC (regolamento (UE) 2021/2117 del 2 dicembre

2021) richiamano l'importanza di condurre il sistema agricolo alimentare europeo in una transizione ecologica, equa e socialmente equilibrata per favorire la resilienza e la sostenibilità e garantendo al contempo la sovranità alimentare dell'Unione Europea. È quindi stato proposto un quadro di regole che mettono al centro i principi della sostenibilità non solo ambientale ma anche economica e sociale delle filiere agroalimentari. In tale contesto, il contrasto alle pratiche sleali va sicuramente ad accrescere la tutela dei produttori agricoli che se da un lato giocano un ruolo fondamentale per la sostenibilità ambientale, dall'altro sono vulnerabili alle pratiche commerciali sleali che minacciano la loro sostenibilità economica e dunque la loro stessa esistenza.

È importante rilevare che, per quanto riguarda il recepimento da parte degli Stati membri, l'articolo 9 della Direttiva stabilisce che, al fine di garantire un maggiore livello di tutela, gli Stati membri possono mantenere o introdurre norme nazionali più rigorose per il contrasto delle pratiche sleali rispetto a quelle previste nella Direttiva stessa.

Una siffatta previsione trae origine dal fatto che da una parte si è inteso rendere possibile il mantenimento o il rafforzamento delle norme nazionali in quegli Stati membri che già possedevano una legislazione in materia (tra cui l'Italia) e dall'altra di consentire una ampia flessibilità delle previsioni della Direttiva nella relativa implementazione a livello nazionale.

Al fine di rendere efficaci le previsioni della Direttiva, all'articolo 6 è disposto inoltre che gli Stati membri provvedano alla designazione di autorità di contrasto nazionali e, all'articolo 8, che le stesse cooperino efficacemente tra loro e con la Commissione e si prestino reciproca assistenza nelle indagini che presentano una dimensione transfrontaliera.

In ambito nazionale, la legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021 ha fornito le direttrici nell'ambito delle quali muoversi per il recepimento della direttiva europea, mantenendo e rafforzando quanto già previsto dall'articolo 62 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

In particolare, avvalendosi delle sopra richiamate possibilità date dall'articolo 9 della Direttiva, la legge di delegazione ha stabilito, *in primis*, l'ampliamento del campo di applicazione alle cessioni dei prodotti agricoli e alimentari eseguite da fornitori che siano stabiliti nel territorio nazionale, indipendentemente dal fatturato dei fornitori e degli acquirenti.

In tal modo è stato superato quel sistema di "scatole cinesi", previsto nella Direttiva all'articolo 1, comma 2, incentrato sulla prevalenza delle dimensioni economiche dell'acquirente nei confronti del fornitore, sino ad un massimo di valore del fatturato del fornitore fissato a 350 milioni di euro.

La legge di delegazione europea è stata formulata in modo da rendere più efficace la lotta alle pratiche sleali mediante misure che agiscono su vari fronti: dalla formulazione più chiara in materia di pratiche commerciali, a vincoli più stringenti sui contratti, ad un innovativo quadro sanzionatorio fondato sui principi di efficacia, proporzionalità e dissuasività, fino alla individuazione di una Autorità di contrasto presso il MIPAAF nel Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF).

Il completamento del percorso di recepimento a livello nazionale della Direttiva è stato compiuto con il Decreto legislativo n. 198 dell'8 novembre 2021 recante l'"Attuazione della 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 nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53 in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari". Con il medesimo decreto legislativo è stato abrogato l'articolo 62 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012.

L'oggetto e l'ambito di applicazione del decreto legislativo (articolo 1) individuano l'oggetto della direttiva 2019/633, precisando che le disposizioni previste si applicano, come anzidetto, alle cessioni di prodotti agricoli ed alimentari, eseguite da fornitori che siano stabiliti nel territorio nazionale, indipendentemente dal fatturato e che sono escluse

si i contratti con i consumatori.

Il decreto statuisce gli elementi essenziali dei contratti di cessione (articolo 3), riprendendo l'impianto giuridico già previsto dal più volte citato articolo 62 e stabilisce agli articoli 4 e 5 le fattispecie di pratiche commerciali vietate. Una sintesi è riportata nella seguente tabella.

Art. 3 (Elementi essenziali dei contratti di cessione)	prevede alcune disposizioni in materia di contratti di cessione, includendo come elementi essenziali la forma scritta e, in alcuni casi, la durata minima annuale.
Art. 4 (Pratiche commerciali sleali vietate)	recepisce nella legislazione nazionale il contenuto dell'articolo 3 (<i>lista nera e lista grigia</i>) della direttiva adattandolo alle esigenze della legislazione nazionale.
Art. 5 (Altre pratiche commerciali sleali)	traspone il contenuto dell'articolo 9 della direttiva 2019/633, individuando ulteriori pratiche commerciali vietate a livello nazionale.

Si evidenzia che il decreto prevede l'applicazione delle disposizioni ai contratti conclusi a decorrere dalla sua entrata in vigore (15 dicembre 2021). È stato inoltre previsto un periodo di transizione per i contratti in corso di esecuzione che dovranno essere resi conformi alle disposizioni del decreto entro 6 mesi dall'entrata in vigore.

Rispetto alle disposizioni di pratiche sleali individuate dalla Direttiva, con la norma italiana sono state introdotte ulteriori fattispecie, quali: l'acquisto di prodotti agricoli e alimentari attraverso il ricorso a gare e aste elettroniche a doppio ribasso e l'imposizione di condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore, ivi compresa quella di vendere prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione.

Inoltre, laddove l'impostazione del campo di applicazione della Direttiva, in generale, prevede una sorta di rete di protezione contro le pratiche sleali attuate *da parte dell'acquirente* al fornitore (considerata come la parte più debole), il decreto di recepimento italiano lo ha ampliato prevedendo all'articolo 5, comma 1, lettere m), n), o) e p), ulteriori violazioni che consistono, invece, in imposizioni attuate *da parte del fornitore* all'acquirente.

A livello generale, merita di essere rilevato il ruolo delle organizzazioni professionali e di filiera nel quadro di possibili accordi e contratti di filiera che, qualora stipulati con l'assistenza delle organizzazioni professionali maggiormente rappresentative

(e fermo restando il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 3, 4, 5 e 7), sono da considerarsi come attuativi dei principi di trasparenza, buona fede e correttezza nelle relazioni commerciali.

Anche sull'accertamento delle condizioni dei predetti accordi, così come sulle verifiche di messaggi pubblicitari con la dicitura che faccia riferimento alla materia in oggetto ("prodotto conforme alle buone pratiche commerciali nella filiera agricola e alimentare") è chiamato a vigilare l'ICQRF in qualità di autorità di contrasto.

Nella seguente tabella (2), si riporta la corrispondenza tra le disposizioni di recepimento del Decreto legislativo n. 198 dell'8 novembre 2021 e quanto previsto della Direttiva (UE) 2019/633.

Tabella 2

D. lgs. n. 198 dell'8 novembre 2021	Direttiva 2019/633	Note
Art. 1, comma 1	Art. 1, par. 1	
Art. 1, comma 2	Art. 1, par. 2, primo, secondo e terzo capoverso	La direttiva sul punto non è stata recepita in quanto l'art. 7, comma 1, lettera u), della legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021 ha previsto di applicare la normativa a prescindere da limiti di fatturato
Art. 1, comma 3	Art. 1, par. 2, quarto capoverso	
Art. 1, comma 4	Art. 3, par. 4	
Art. 2, comma 1, lett. b)	Art. 2, par. 1, punto 2	
Art. 2, comma 1, lett. c)	Art. 2, par. 1, punto 3	
Art. 2, comma 1, lett. i)	Art. 2, par. 1, punto 4	
Art. 2, comma 1, lett. l)	Art. 2, par. 1, punto 1	
Art. 2, comma 1, lett. m)	Art. 2, par. 1, punto 5	
Art. 3, comma 1	Preambolo (1) e (17) e Art. 1, par. 1	Contenuto ripreso dall'art. 62, comma 1 del DL n. 1 del 24 gennaio 2012 convertito dalla legge n. 27 del 2012
Art. 3, comma 2		Il contenuto ricalca l'art. 168 del regolamento (UE) n. 1308/2013 (PAC) e l'art. 62, comma 1 del DL n. 1 del 24 gennaio 2012 convertito dalla legge n. 27 del 2012
Art. 3, comma 3		Introdotta condizioni di applicazioni delle forme equipollenti sulla base dell'art. 7, comma 1, lettera g), della legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021
Art. 3, comma 5		Introdotta condizioni contrattuali definite nell'ambito di accordi quadro sulla base dell'art. 7 comma 1 lettera s) della legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021
Art. 4, comma 1, lettere da a) a j)	Art. 3, par.1, lettere da a) a i)	Si tratta della cosiddetta <i>black list</i> , ovvero le pratiche vietate
Art. 4, comma 2	Art. 3, par.1, secondo capoverso	Contenuto ripreso dall'art. 62, comma 3 del DL n. 1 del 24 gennaio 2012 convertito dalla legge n. 27 del 2012
Art. 4, comma 3	Art. 3, par.1, terzo capoverso	
Art. 4, comma 4, lettere da a) a f)	Art. 3, par. 2, lettere da a) a f)	Si tratta della cosiddetta <i>grey list</i> , ovvero le pratiche vietate a meno che

		non siano state precedentemente concordate in termini chiari ed univoci in un accordo
Art. 4, comma 5	Art. 3, par. 3	
Art. 5, comma 1 lettere da a) a c) e da l) a p)		Introdotta la nuova norma prevista dall'art. 7, comma 1, lettere h) e a) della legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021
Art. 5, comma 1, lettere da d) ad h)	L'Art. 9 dà la possibilità di <u>mantenere</u> o <u>introdurre</u> norme nazionali rigorose	Contenuto ripreso dall'art. 62, comma 2 del DL n. 1 del 24 gennaio 2012 convertito dalla legge n. 27 del 2012
Art. 5, comma 1, lettere da i) e j)		Riprese le disposizioni dall'art. 4, comma 2, lettere a) e b) del Decreto MIPAAF n. 199 del 19 ottobre 2012 (regolamento di attuazione dell'art. 62 del DL n. 1 del 24 gennaio 2012 convertito dalla legge n. 27 del 2012)
Art. 5, comma 1, lettera k)		Ripreso l'art. 4, comma 3, del Decreto MIPAAF n. 199 del 19 ottobre 2012 (regolamento di attuazione dell'art. 62 del DL n. 1 del 24 gennaio 2012 convertito dalla legge n. 27 del 2012)
Art. 6		Introdotta <i>ex novo</i> buone pratiche commerciali sulla base dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021
Art. 7	L'Art. 9 dà la possibilità di <u>mantenere</u> o <u>introdurre</u> norme nazionali rigorose	Introdotta disciplina delle vendite sottocosto sulla base dell'art. 7, comma 1, lettera r), della legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021. Ferme restando la competenza e le condizioni di cui al Decreto legislativo n.114 del 31 marzo 1998 e DPR 6 aprile 2001, n. 218.
Art. 8, comma 1	Art. 4	Designa l'ICQRF quale Autorità di contrasto sulla base dell'art. 7, comma 1, lettera p), della legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021
Art. 8, comma 2, lettere da a) ad f)	Art. 6, par. 1, lett. da a) a f)	
Art. 8, comma 2, lettera g)	Art. 10, par. 1	
Art. 8, comma 2, lettera h)	Art. 10, par. 2	
		delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021
Art. 9	Art. 5	
Art. 9, comma 6	Art. 6, par. 2	
Art. 9, comma 7	Art. 7	
Art. 10	Sulla base dell'Art. 6, par. 1, lettera e) e secondo capoverso, e Art. 6, par. 2	Introdotta sanzioni entro il limite massimo del 10% del fatturato come dettato dall'art. 7, comma 1, lettera m), della legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021
Art. 11	Art. 8	

L'ICQRF, in veste di autorità nazionale di contrasto, è responsabile dell'attività di accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 del decreto legislativo e dell'irrogazione delle relative sanzioni, nel rispetto delle procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Nello specifico, i commi 2, 3 e 4 dell'articolo 8 del decreto legislativo individuano le attività proprie dell'ICQRF:

- indagini (di iniziativa o su denuncia di qualunque soggetto interessato) con possibilità di avvalersi della Guardia di Finanza e Arma dei Carabinieri;
- richieste di informazioni a fornitori e acquirenti;

- ispezioni (*in loco* e senza preavviso);
- accertamento delle violazioni e irrogazione delle sanzioni nel rispetto della legge 689/1981;
- cooperazione con le Autorità di contrasto degli altri Stati Membri;
- pubblicazione delle sanzioni e del report annuale;
- trasmissione di relazioni alla Commissione Europea.

Per quanto riguarda le competenze in materia di pratiche sleali, merita sicuramente un accenno il fatto che sono fatte salve le funzioni e le competenze proprie dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato previste dalla normativa vigente (comma 5 dell'articolo 8) e in materia di vendite sottocosto inserite all'articolo 7 su indicazione espressa della legge di delegazione europea.

Il legislatore delegante, infatti, e a differenza di quanto stabilito sulla repressione delle pratiche commerciali scorrette, non ha inteso attribuire al Dipartimento ICQRF anche la competenza sulla repressione delle vendite sottocosto di prodotti agricoli e alimentari e si deve ritenere fatta salva la disciplina generale tutt'ora vigente. Anche per tale ragione, in caso di violazione delle disposizioni di cui all'articolo 7 non è stata prevista una sanzione *ad hoc* ma si è fatto genericamente rinvio alle sanzioni già previste a livello generale dal DPR 218 del 2001 (cfr. articolo 10, comma 9 del decreto).

Le attività relative al contrasto delle pratiche commerciali sleali nelle relazioni tra acquirenti e fornitori di prodotti agricoli ed alimentari, per le quali l'ICQRF è designato quale autorità nazionale di contrasto, saranno dunque inserite nella programmazione annuale dei controlli del Dipartimento (con l'ovvia eccezione delle attività che saranno svolte a seguito di specifiche denunce).

Le attività programmabili di contrasto alle pratiche sleali (indagini d'iniziativa, reperimento presso gli acquirenti e i fornitori di tutte le informazioni necessarie al fine di condurre le indagini, ispezioni *in loco*, accertamento delle violazioni delle disposizioni previste) verranno dunque individuate come avviene per le altre attività di controllo ovvero sulla base di analisi di scenario economico e di

analisi congiunturali che determineranno l'individuazione di specifici parametri di rischio.

A livello centrale è stata istituita, con decreto dipartimentale prot. n. 606505 del 18 novembre 2021, una apposita struttura organizzativa "UPS" (unità in materia di contrasto alle pratiche commerciali sleali tra operatori della filiera agricola e alimentare), presieduta dal Capo Dipartimento e dai due Direttori Generali dell'ICQRF, dedicata alla gestione e al coordinamento dell'attività.

Conformemente alle previsioni dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo, le denunce possono essere presentate all'ICQRF dai soggetti stabiliti nel territorio nazionale, indipendentemente dal luogo dove è stabilito il soggetto sospettato di aver attuato una pratica commerciale vietata, oppure all'autorità di contrasto dello Stato membro in cui è stabilito il soggetto sospettato di avere attuato una pratica commerciale vietata. Al comma 2 si riconosce il diritto di presentare denuncia anche alle organizzazioni di produttori, alle altre organizzazioni di fornitori e alle associazioni di tali organizzazioni.

Al fine di facilitare il processo di denuncia, in corrispondenza dell'entrata in vigore del decreto legislativo, è stata pubblicata sul sito del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali un'apposita pagina informativa¹ contenente la modulistica e le istruzioni per denunciare una pratica commerciale sleale.

Con riferimento ai termini procedurali che l'ICQRF deve osservare, i commi 4 e 5 del predetto articolo 9 prevedono che il denunciante venga informato entro trenta giorni dalla denuncia in merito a come si intenda dare seguito alla stessa, e che l'eventuale procedura di indagine venga conclusa entro centottanta giorni.

La gestione dei procedimenti sanzionatori scaturiti dall'attività d'indagine ed accertamento in materia di pratiche commerciali sleali sarà in capo alla Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore dell'ICQRF, già competente per la

gestione dei procedimenti sanzionatori e del relativo contenzioso per le infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e delle sostanze di uso agrario o forestale di competenza del Ministero.

Le Sanzioni previste all'articolo 10 del decreto legislativo danno attuazione alle previsioni dell'articolo 6 della direttiva 2019/633, il quale prevede il potere di imporre o avviare nei confronti dell'autore della violazione procedimenti finalizzati all'imposizione di sanzioni pecuniarie e altre sanzioni *efficaci, proporzionate e dissuasive*. Tutte le sanzioni amministrative pecuniarie individuate per le singole fattispecie sono di nuova introduzione e sostituiscono il precedente regime sanzionatorio normato dall'articolo 62 del decreto legge n. 1 del 2012 convertito dalla legge n. 27 del 2012.

Più nel dettaglio, il nuovo quadro sanzionatorio italiano prevede che, in caso di violazione, si applichi una sanzione pecuniaria parametrata al fatturato (realizzato nell'ultimo esercizio precedente l'accertamento) del soggetto che ha commesso la violazione, che in ogni caso non può eccedere il 10% del medesimo fatturato, fermo restando un minimo edittale a somma fissa (compreso tra 1.000 e 30.000 euro), variabile a seconda del tipo di violazione commessa (nel precedente regime, invece, si prevedeva un minimo ed un massimo edittale ad importo fisso). In tutti i casi di reiterata violazione dei divieti previsti, la misura delle sanzioni è aumentata mentre è esplicitamente escluso il pagamento in misura ridotta.

Per l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie si applicano le disposizioni di cui al Capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689 e sono fatte salve le azioni in giudizio per il risarcimento del danno derivante dalle violazioni dei precetti sanzionati. La legge n. 689/81 da ormai 40 anni costituisce il punto di riferimento per tutte le autorità che, tra le proprie competenze, hanno anche la potestà di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie a seguito dell'accertamento di un fatto illecito, disciplinando:

(¹) <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15285>

- il procedimento amministrativo sanzionatorio, anche in deroga alle disposizioni generali sul procedimento amministrativo contenute nella legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni;
- unitamente alle disposizioni contenute nel c.p.c., il procedimento giudiziario di opposizione ai provvedimenti amministrativi con cui vengono irrogate sanzioni amministrative pecuniarie;
- l'avvio del procedimento di esecuzione coattiva a carico del responsabile dell'illecito qualora costui non provveda al pagamento della sanzione irrogata a suo carico.

Tale legge, nota anche come «legge di depenalizzazione», dettò le regole per la prima depenalizzazione attuata nell'ordinamento giuridico italiano, sebbene la gran parte delle disposizioni in essa contenute trovino la propria fonte proprio nel diritto penale. Il Capo I della legge n. 689/81 è dedicato alla disciplina del procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria dalla fase di accertamento dell'illecito commesso fino al momento dell'emissione del provvedimento finale. L'importanza del ruolo che la legge n. 689/81 ha assunto nel corso degli anni, tanto da costituire ormai il punto di riferimento fondamentale per gli operatori del settore, è data anche e soprattutto dai numerosi istituti da essa previsti a presidio e garanzia del rispetto del contraddittorio tra le parti coinvolte nel procedimento amministrativo sanzionatorio, che assicurano, da un lato, il libero esercizio del costituzionale diritto di difesa del trasgressore e degli eventuali altri responsabili, e dall'altro il corretto uso del potere discrezionale da parte dell'Amministrazione. Tra questi meritano di essere evidenziati:

- la facoltà di presentare memorie difensive ed ulteriore documentazione a sostegno, nonché di chiedere l'audizione personale dinanzi all'autorità amministrativa competente;
- il pagamento in misura ridotta della sanzione prima dell'avvio del procedimento, nonché la possibilità di chiedere la rateizzazione della sanzione irrogata con l'ordinanza-ingiunzione;
- l'obbligo di motivazione del provvedimento finale (sia ingiunzione di pagamento che archiviazione);
- l'individuazione di criteri di carattere sia soggettivo

(ad es. la personalità del trasgressore) che oggettivo (ad es. la gravità della violazione o la reiterazione della stessa) al fine di determinare l'importo della sanzione da irrogare in concreto.

Ed è soprattutto per l'esigenza di assicurare il rispetto del contraddittorio tra le parti coinvolte nel procedimento amministrativo sanzionatorio e di garantire il libero esercizio del costituzionale diritto di difesa da parte del trasgressore, anche nel caso in cui l'illecito derivi dall'inserimento in un contratto di clausole che creino illegittimamente squilibrio tra le posizioni giuridiche dei contraenti, che il legislatore nazionale ha previsto un esplicito richiamo alla legge n. 689/81 per la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative nell'azione di contrasto alle pratiche commerciali sleali nel comparto agricolo ed agroalimentare. La sola eccezione è costituita dal divieto di ricorrere al pagamento in misura ridotta per evitare l'avvio del procedimento sanzionatorio: quest'ultima è una scelta ben precisa e chiaramente orientata a dare un segnale forte a quanti non adotteranno la necessaria correttezza nei rapporti contrattuali.

Inoltre, giova rilevare che l'impianto normativo delineato dal nuovo decreto legislativo in tema di contrasto alle pratiche commerciali sleali prevede che il ricorso alle disposizioni contenute nella legge n. 689/81 sia solo eventuale, nel senso che l'applicazione delle stesse potrà avvenire solo allorché l'ICQRF ritenga di dare seguito alla denuncia ricevuta o agli accertamenti svolti di propria iniziativa. Il sistema infatti, prevede che, solo nel momento in cui si accerti che la pratica sleale denunciata/accertata rientri tra le fattispecie astratte previste dal decreto legislativo, la denuncia possa ritenersi fondata e si possa, quindi, procedere con la formale contestazione della violazione nei confronti del trasgressore a norma dell'articolo 14 della legge n. 689/81 ed all'apertura del procedimento sanzionatorio.

Non solo: il decreto legislativo all'articolo 9, comma 7, prevede anche il ricorso a forme alternative di risoluzione delle controversie tra i contraenti, in particolare mediante l'utilizzo della procedura della mediazione di cui al d.lgs. n. 28/2010, che pure impedisce l'avvio del procedimento san-

zionatorio qualora vada a buon fine. Resta, in ogni caso, del tutto evidente che, nel caso in cui si dovesse arrivare all'apertura del procedimento sanzionatorio, l'apparato normativo della legge n. 689/81 tornerà pienamente a dispiegare il proprio ruolo di punto di riferimento in materia di irrogazione di sanzioni amministrative.

4.– Tutela transfrontaliera e recepimento della Direttiva da parte delle autorità di contrasto nazionali

La Direttiva 2019/633 prevede una maggiore tutela nei confronti delle pratiche sleali non solo a livello nazionale ma anche a livello europeo grazie al coordinamento ed allo scambio di informazioni tra le Autorità di contrasto dei differenti Paesi membri dell'Unione. L'articolo 8 prevede che le autorità di contrasto di ciascuno Stato membro cooperino efficacemente tra loro e con la Commissione prestandosi reciproca assistenza nelle indagini che presentano una dimensione transfrontaliera.

Nel maggio 2021, alla scadenza del termine previsto per il recepimento della Direttiva che prevede un livello minimo di armonizzazione, solo 16 Stati membri sono risultati in regola: Bulgaria, Danimarca, Grecia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi, Croazia, Ungheria, Lussemburgo, Germania, Lituania, Malta, Svezia, Slovacchia e Francia. Con la pubblicazione della "Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio" COM(2021) 652 del 27 ottobre 2021, la Commissione Europea ha pubblicato le prime risultanze in merito al recepimento da parte dei suddetti Paesi e nella trattazione che segue, a queste risultanze, si aggiungeranno brevi informazioni sulle norme di recepimento successivamente adottate in Italia e Spagna.

Allo stato attuale (fine 2021), tutti i paesi ad esclusione della Romania, risultano aver notificato il recepimento completo della Direttiva. Molti Stati membri hanno adottato anche norme più restrittive come nel caso di Francia, Germania, Italia e Spagna.

La quasi totalità degli Stati membri risulta avere

adottato una normativa settoriale che si applica esclusivamente al settore agricolo e alimentare. Fa eccezione ad esempio la Francia il cui recepimento si basa in parte su disposizioni preesistenti del codice del commercio di applicazione generale (e non limitato al settore agroalimentare).

La Commissione, nel suo studio, ha esaminato alcuni aspetti rilevanti dell'ambito di applicazione e in particolare:

- la tipologia di operatori della filiera agroalimentare oggetto delle disposizioni e il tipo di rapporti interessati dalle misure legislative. Al riguardo la Commissione ha rilevato che nessuno Stato membro ha esplicitamente esteso il campo di applicazione ad altri tipi di rapporti di fornitura, come quelli riguardanti i fattori di produzione fisici che non sono prodotti agroalimentari ai sensi della direttiva (ad esempio i fertilizzanti) o servizi diversi da quelli previsti dalla direttiva (ad esempio i servizi digitali).
- la pertinenza delle dimensioni dell'impresa quale riferimento per l'ambito di applicazione. La maggior parte degli Stati membri fanno riferimento, in una certa misura, alle dimensioni delle imprese quale criterio per limitare il campo di applicazione della normativa adottata o di parti di essa. Fanno eccezione ad esempio la Francia e la Slovacchia, nonché l'Italia che applica la norma "indipendentemente dal fatturato dei fornitori e degli acquirenti" (decreto legislativo n. 198 dell'8 novembre 2021 articolo 1, fine comma 2). La Spagna, con la legge n. 16 pubblicata il 15 dicembre 2021, proteggerà tutti i fornitori e acquirenti, con obbligo di contratti scritti oltre i 1.000 euro.
- l'ambito territoriale dell'applicazione delle misure di attuazione.

La maggior parte degli Stati membri ha seguito l'approccio definito dall'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva, stabilendo che le norme si applicano alle vendite in cui il fornitore o l'acquirente (o entrambi) sono stabiliti nell'Unione. L'Italia, in particolare, si riferisce ai "fornitori stabiliti sul territorio nazionale" (articolo 1 del citato decreto legislativo) sebbene successivamente nell'articolo relativo alle denunce (articolo 9) adotti il più inclusivo "soggetti" anche tenuto conto che alcune pratiche sleali sono state aggiunte e interessano anche gli

acquirenti come parte lesa (articolo 4 comma 1 lettere d e g, art 5 lettere m, n, o e p) ed anche in questo caso tali soggetti devono essere stabiliti nel territorio nazionale, indipendentemente dal luogo dove è stabilita la controparte.

Per quanto riguarda le fattispecie di pratiche commerciali sleali, la direttiva impone agli Stati membri di vietare una serie specifica di pratiche sleali, suddividendole in due gruppi: divieti veri e propri o divieti incondizionati ("lista nera") e divieti condizionati ("lista grigia"). Su questo ultimo aspetto, 5 dei 16 stati membri analizzati dalla Commissione hanno recepito la direttiva senza introdurre alcuna estensione. L'Italia e la Spagna hanno invece apportato alcune integrazioni con il risultato di una elencazione più chiara ed esaustiva delle pratiche commerciali vietate o di quelle consentite se oggetto di accordo tra le parti.

Con riferimento ai ritardi di pagamento, 11 su 16 Stati membri hanno operato una distinzione tra vendite di prodotti deperibili e non deperibili, stabilendo un termine di 30 giorni per le prime e di 60 giorni per le seconde, così come previsto dalla direttiva. A questo è allineato anche il decreto legislativo italiano con un quadro dettagliato circa i contratti e sui termini e le condizioni di pagamento. In merito all'annullamento di ordini con breve preavviso, tutti gli Stati membri, tranne l'Ungheria e la Slovacchia, includono il periodo di 30 giorni quale termine minimo per l'annullamento di ordini. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), quattro di essi (Danimarca, Francia, Irlanda e Svezia) conferiscono all'organo competente la facoltà di fissare periodi di durata inferiore a 30 giorni per settori specifici in casi debitamente giustificati. Anche il decreto legislativo italiano, all'articolo 4, comma 1, lettera c), indica che con regolamento del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali da adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto (ovvero entro metà marzo 2022) saranno individuati i casi particolari nonché i settori nei quali le parti di un contratto di cessione possono stabilire termini di preavviso inferiori per i prodotti deperibili. Giova precisare che in difetto di tale provvedimento vige comunque il termine minimo di 30 giorni di preav-

viso.

In merito agli aspetti di riservatezza delle denunce, la grande maggioranza degli strumenti di recepimento degli Stati membri prevede mezzi per garantire la riservatezza dell'identità del denunciante, e in questo non ha fatto eccezione il decreto legislativo italiano, come già descritto in precedenza, né la legge spagnola.

Per quanto riguarda le autorità di contrasto, tutti gli Stati membri hanno optato per autorità amministrative e la maggior parte degli Stati membri ha optato per un'unica autorità, mentre alcuni ne hanno designate due.

La scelta prevalente è stata quella di attribuire i principali poteri esecutivi a un'autorità amministrativa indipendente:

- Bulgaria, Danimarca, Croazia, Lussemburgo, Lettonia e Svezia a un'autorità garante della concorrenza;
- Germania (ufficio federale per l'agricoltura e l'alimentazione), Finlandia (difensore civico per il mercato alimentare), Ungheria (ufficio per la sicurezza della filiera alimentare), Lituania (agenzia per lo sviluppo delle imprese e dei mercati rurali) ad un'autorità competente per il mercato alimentare;
- Irlanda e Slovacchia al Ministero dell'Agricoltura;
- Grecia e Malta a un'autorità responsabile per la lotta alle pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare;
- Francia, ad un ente governativo presso il Ministero dell'Economia e delle finanze (direzione generale per la concorrenza, il consumo e la repressione delle frodi - DGCCRF);
- Paesi Bassi a un'autorità responsabile dei consumatori e dei mercati.

Negli Stati membri in cui è stata prevista una seconda autorità, sono state designate l'autorità garante della concorrenza (per Germania, Grecia e Lituania) e l'autorità competente per il settore alimentare (per la Finlandia).

Come già detto, la scelta dell'Italia è stata quella di designare il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali individuando il dipartimento dell'ICQRF come autorità competente, tuttavia rimane in capo all'AGCM la competenza di eserci-

tare le proprie funzioni nell'ambito degli accertamenti e possibili violazioni in materia di posizione dominante per tutti i settori, nonché nel quadro del dispositivo per le vendite sottocosto di prodotti agricoli e alimentari (articolo 7 del decreto legislativo 198).

La Spagna ha designato quale autorità di contrasto l'*Agencia de Información y Control Alimentarios* (AICA), organismo autonomo che afferisce al Ministero dell'agricoltura spagnolo creato nel 2013 dalla *Ley 12/2013* che, come in Italia l'articolo 62 del decreto legge n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, si proponeva di migliorare il funzionamento della filiera alimentare introducendo elementi minimi dei contratti e identificando pratiche sleali da contrastare.

Per quanto riguarda le autorità incaricate del contrasto alle violazioni in materia di pratiche commerciali sleali, gli Stati membri si sono concentrati principalmente sul ruolo delle autorità amministrative, mentre il ricorso ad autorità giudiziarie è previsto solo in misura limitata. In generale, le norme prevedono un coordinamento modesto tra le autorità di contrasto amministrative e giudiziarie o non lo prevedono affatto. Se gli Stati membri prevedono la possibilità per le organizzazioni di produttori di presentare denunce collettive, altri meccanismi di ricorso collettivo restano in gran parte inesplorati. I meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie sono citati occasionalmente.

Infine, tra i paesi analizzati dalla Commissione nella sua relazione, solo il Lussemburgo e la Lituania hanno esplicitamente recepito il principio secondo cui le sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

Gli Stati membri hanno adottato le proprie disposizioni in tema di sanzioni pecuniarie, sulla base dei diversi contesti economici e legali, con diversi criteri basati su aspetti quali ad esempio l'entità della pratica commerciale sleale attuata e, sebbene la direttiva non stabilisca soglie minime e massime per le sanzioni pecuniarie, sei Stati membri le prevedono. Laddove siano stabiliti, gli importi minimi e massimi differiscono da uno Stato membro all'altro; in alcuni casi viene definito solo un minimo, in altri l'importo massimo è determinato sulla base

del fatturato realizzato durante l'ultimo esercizio dell'autore della violazione, mentre in altri casi è calcolato come percentuale di uno dei seguenti elementi: il prezzo di acquisto e gli oneri imposti al fornitore (Slovacchia) o il profitto realizzato dall'autore con la pratica sleale contestata (Malta).

Dieci Stati membri non prevedono soglie minime (Germania, Danimarca, Grecia, Finlandia, Francia, Croazia, Irlanda, Malta, Paesi Bassi e Svezia) mentre Danimarca, Finlandia e Croazia non prevedono un massimale. La Francia ha previsto una sanzione giornaliera massima non superiore allo 0,1% del fatturato al lordo delle imposte. Sei Stati membri specificano i criteri e i fattori utilizzati per determinare l'importo della sanzione in circostanze specifiche, tra cui la natura della violazione, la sua durata e la misura del danno che ha provocato (Grecia, Finlandia, Croazia, Lettonia, Svezia e Slovacchia).

L'Italia ha previsto sanzioni parametriche al fatturato nell'esercizio precedente del soggetto che ha commesso la violazione, fermo restando un minimo fisso e, ad ogni modo è stabilito che tutte le sanzioni non possono eccedere il 10% del fatturato. La Spagna ha previsto sanzioni graduate in base all'intenzionalità, alla natura della violazione e al danno inflitto con tre livelli di sanzioni che prevedono un minimo e un massimo edittale ad importo fisso (livello minimo da 250 a 33000 euro; livello grave da 3001 a 100000 euro; molto grave da 100001 a 1000000 euro). Ad ogni modo, la legge di recepimento spagnola stabilisce che tutte le sanzioni per le infrazioni gravi e molto gravi non possono comunque eccedere rispettivamente il 5% e 10% del fatturato).

La Commissione europea, che ha guidato dal 2011 lunghi negoziati sulle pratiche sleali, ha continuato, anche dopo l'adozione della Direttiva 2019/633, a seguire e monitorare le disposizioni attuative dei differenti Paesi membri. Ora che il processo di recepimento è concluso, gli Stati membri dovranno cominciare a coordinarsi in vista di possibili cooperazioni transfrontaliere tra le proprie autorità competenti. La Commissione ha già annunciato in sede di Consiglio dell'Unione europea che si tornerà a discutere del tema anche in

relazione alla strategia “Dal campo alla tavola” e che ogni anno si faranno degli incontri sull’implementazione della direttiva sulle pratiche sleali per avere scambi di informazioni e punti di vista sulle migliori pratiche adottate dagli Stati membri.

ABSTRACT

Con il decreto legislativo n. 198 dell’8 novembre 2021 che ha recepito la direttiva UE 2019/633, l’Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) è stato designato quale autorità nazionale di contrasto alle pratiche commerciali sleali nelle filiere agroalimentari. La relazione esamina gli articoli 7, 8, 9, 10 e 11 del nuovo decreto e si propone di contestualizzare tale nuovo ruolo nel quadro della struttura e delle attività dell’ICQRF quale autorità competente nel settore agroalimentare nazionale ed internazionale per i controlli ufficiali ai sensi del Reg. (UE) 2017/625 e delle attività che svolge in qualità di organo di polizia giudiziaria e per l’irrogazione delle eventuali sanzioni ai sensi della legge n. 689 del 1981. Inoltre, le previsioni della direttiva sono state analizzate nel con-

testo delle differenti riforme PAC adottate fino ad oggi. Infine, sono state riportate le principali misure di recepimento della direttiva UE 2019/633 adottate da parte di altri stati membri dell’Unione europea.

According to the Italian implementig measures of the Directive EU 2019/633 (legislative decree n. 198 of 8th November 2021) the Inspectorate for fraud repression and quality protection of the agrifood products and foodstuffs (ICQRF) has been appointed as the Italian authority to ensure the effective enforcement of the prohibitions of unfair commercial practices in agrifood sector.

The paper analyses articles 7, 8, 9, 10 and 11 of the new Italian decree and the new role of ICQRF taking into account its structure and its activities both as competent authority for national and international official controls in the agrifood sector (reg. EU 2017/625), as well as the legal framework of its sanctioning activities as judicial police (law n. 689/1981). Moreover, the provisions of the Directive have been analyzed in the context of the several CAP’s reform adopted up to now.

Finally, the implementig measures of the Directive EU 2019/633 adopeted by different European member states have been reported.

Commenti e note

Trois allumettes Duc in altum **L'effetto della memoria involontaria nella gara concorrenziale**

Alberto Germanò

1.- La scatola di fiammiferi e la poesia di Prévert

Non c'è scatola di fiammiferi da me notata che non mi susciti il ricordo della poesia di Jacques Prévert il cui primo verso recita: *Trois allumettes une à une allumées dans la nuit*¹.

È la memoria involontaria, quella su cui Marcel Proust ha disquisito quando ci descrive come la madeleine inzuppata nel tè gli ricordi la zia Léonie, come il cucchiaino che tocchi forte il piatto gli richiami il ferroviere che batte il suo bastone di ferro sulle ruote del treno², come l'inciampo nel lastricato di un cortile gli richiami quello del battistero di San Marco in cui aveva inciampato nella sua visita a Venezia. Quella memoria involontaria le cui funzioni già teorizzava Giacomo Leopardi, molto prima di Proust, nel suo Zibaldone³.

Dunque, un sapore (la madeleine inzuppata), un rumore (il cucchiaino contro il piatto), un fatto (l'inciampo in un lastricato), un oggetto (la mia scatola di fiammiferi) ci evocano un'immagine: appunto, è il fenomeno dell'evocazione! Quel meccanismo che i pubblicitari ben conoscono tanto da

avercene dato una visibile dimostrazione.

Fino ai primi mesi dell'anno 2006 era frequente assistere, in televisione, alla scena di un palco di teatro occupato da una bellissima signora in giallo che non si rendeva conto che nel palco contiguo vi era Richard Gere. La signora ascoltava con emozione la romanza che la soprano stava eseguendo sul palcoscenico, fin tanto che non veniva colpita da qualcosa di giallo che risultava ricamato sul vestito della cantante. Si aveva chiaramente l'impressione che alla nostra signora fosse venuta l'acquolina in bocca, mentre nel frattempo, dal palco vicino, Richard Gere poneva vicino al binocolo della donna, posato sul corrimano dei due palchi, un cioccolatino giallo della Ferrero Rocher. La signora lo prendeva quasi distrattamente, ma, poi, voltatasi verso il vicino, iniziava a parlare, sillabando: "ma lei è (...)", e Richard Gere rispondeva: "... *Ambrogio*". Lo spot dell'anno precedente raffigurava la stessa signora in giallo che viaggiava su una lussuosa macchina guidata dal maggiordomo e che, ad un certo momento, diceva al conducente "Ambrogio, ho voglia di qualcosa di dolce", subito ricevendo dal maggiordomo un cioccolatino (giallo) della Ferrero Rocher che la signora iniziava a mangiare con soddisfazione: è evidente che la risposta di Richard Gere era legata alla frase detta dalla signora in giallo nello spot dell'anno precedente. In altre parole, la pubblicità della Ferrero Rocher dava luogo ad una sorta di relazione da "cospiratori" tra il produttore e il consumatore, che non ha bisogno di molte parole e per la quale basta un colore (il giallo) o

(¹) La poesia di Jacques Prévert è troppo bella perché io non ne assapori il piacere riportandola, in nota, per intero: "Trois allumettes une à une allumées dans la nuit // La première pour voir ton visage tout entier // La seconde pour voir tes yeux // La dernière pour voir ta bouche // Et l'obscurité tout entière pour me rappeler tout cela / en te serrant dans mes bras".

(²) Solo le persone della mia età possono ricordare i ferrovieri che battono il bastone di ferro sulle ruote del treno.

(³) "Effettivamente molte volte *neanche pensandoci apposta*, ci ricorderemo di alcune cose, che all'improvviso ci vengono in immagine viva e vera dinanzi agli occhi. E notate che ciò accade *senza nessun motivo* e nessuna occasione presente, che tocchi nella memoria quel tasto, perché del rimanente molte volte accade che una leggerissima circostanza, *quasi movendo una molla della nostra memoria*, ci richiami idee e ricordanze anche lontanissime, senza *nessun intervento della volontà*, e senza che i nostri pensieri d'allora ci abbiano alcuna parte" (i corsivi sono miei). Questo brano dello Zibaldone ci è richiamato da N. Gardini, *Per una biblioteca indispensabile. Cinquantadue classici della letteratura italiana*, Einaudi, Torino, 2011, p. 318.

una parola (Ambrogio) per indurre a evocare i cioccolatini della Ferrero Rocher avvolti in una carta di colore giallo. È, quindi, il colore giallo che evoca i cioccolatini della Ferrero rivestiti, appunto, da un involucrio giallo, e che induce a comperarli.

Negli anni '70 in televisione si assisteva alla breve frequenza di un uomo triste davanti ad una porta chiusa e alla frase "No Martini-no party". Lo spot era comprensibile solo da chi aveva in precedenza visto la lunga sequenza di una festa da cui quello stesso uomo era stato scacciato perché non aveva portato nemmeno una bottiglia di Martini e che era stato messo, appunto, alla porta con la frase "No Martini-no party". Anche qui l'esclusione dalla festa dell'uomo senza la bottiglia di Martini induceva i consumatori a ricordare di regalare liquori Martini quando venivano invitati ad un party.

Il colore giallo, la porta sbattuta in faccia erano, cioè, l'evocazione di uno specifico e ben determinato prodotto: il cioccolatino Ferrero, il liquore Martini.

2.- L'evocazione

Ma ecco che nella pubblicità o nel marchio dei suoi prodotti un imprenditore scorretto si avvale dello stesso meccanismo per indurre i consumatori a comperarli benché i suoi prodotti non abbiano le qualità che l'immagine, il nome, le indicazioni del prodotto di un concorrente possono, invece e lecitamente, rendere note.

La scorrettezza della ingannevole evocazione non può restare senza un'adeguata reazione. Allora il diritto interviene e sancisce, con riferi-

mento alle indicazioni geografiche, la loro tutela da "qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se il nome protetto è una traduzione, una trascrizione o una traslitterazione o è accompagnata da espressioni quali 'genere', 'tipo', 'metodo', 'alla maniera', 'imitazione', 'gusto', 'come' o espressioni simili"⁴.

La questione dell'approfittamento della fama altrui è stata più volte oggetto di controversie. L'evocazione fonetica è stata stigmatizzata, ad esempio, nei casi *Cambozola*⁵ e *Verlados*⁶. L'evocazione visiva lo è stata nel caso dell'olio Carapelli, che era pubblicizzato con l'immagine di Lorenzo il Magnifico che richiamava la Toscana come terra di produzione delle olive dell'olio commercializzato, mentre ciò non era vero⁷; nel caso di prodotti aventi un'etichetta raffigurante la tipica chiesetta del comune di Arnad e utilizzante modalità grafiche (per colori e caratteri tipografici di stampa) che potevano indurre i consumatori a confonderli con il vero lardo a denominazione di origine protetta "*Lard d'Arnad*"⁸; e nel caso dell'acquavite "*filu e ferro*" con un'etichetta raffigurante un nuraghe sardo, mentre era prodotta ad Afragola in Campania⁹. Ed è anche intervenuta la Corte di giustizia il 2 maggio 2019, in causa C-614/17, con riguardo a formaggi nella cui etichetta era raffigurato Don Chisciotte della Mancia in lotta con i mulini a vento – e quindi con evocazione del territorio della Comunità autonoma della Mancha – per prodotti che non rispettavano il disciplinare della DOP *Queso Manchego*, pur essendo stati ottenuti nell'area geografica della regione *La Mancia*.

Ma, soprattutto, con riguardo ai nomi dei prodotti, la pubblicità decettiva è stata più volte condanna-

⁽⁴⁾ Così, per i vini DOP e IGP, l'art. 103, par. 2, lett. b, Reg. (UE) n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013. Analoga disposizione è dettata per gli altri prodotti DOP e IGP dall'art. 13, par. 1, lett. b, Reg. (UE) n. 1151/2012 del 21 novembre 2012, che specifica che il divieto si applica "anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente".

⁽⁵⁾ Cfr. Corte giustizia 4 marzo 1999, causa C-87/97, *Consorzio tutela formaggio Gorgonzola*.

⁽⁶⁾ Cfr. Corte giustizia 21 gennaio 2016, causa C-75/15, *Viiniverla Oy*, con riguardo all'acquavite francese Calvados.

⁽⁷⁾ Provvedimento AGCM n. 5562 del 18 dicembre 1997, sull'olio Carapelli.

⁽⁸⁾ Provvedimento AGCM n. 12207 del 10 luglio 2003, sul Lardo di "Arnad Le Vieux".

⁽⁹⁾ Provvedimento AGCM n. 14609 del 4 agosto 2005, sull'acquavite Filu e Ferru.

ta. Infatti, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha dichiarato decettiva la pubblicità di prodotti alimentari, in cui risultavano utilizzate indicazioni geografiche che non corrispondevano ai veri luoghi di produzione dell'alimento reclamizzato. Sono i casi del segno geografico contenuto nel marchio delle società produttrici degli oli Bertolli-Lucca¹⁰, Carli-Oneglia¹¹, Monini-Spoleto¹², Olearia del Garda¹³ e Oleificio sociale di Bardolino¹⁴, quando i nomi (Lucca, Oneglia, Spoleto, Garda, Bardolino) evocavano – contro la verità, perché gli oli prodotti da lì non provenivano – terre della Toscana, della Liguria, dell'Umbria e della Gardesana, terre famose per la bontà del loro olio¹⁵. E se qui l'AGCM è correttamente intervenuta per la sua competenza in materia di pubblicità – nei casi sopra indicati veniva, infatti, contestata la formulazione pubblicitaria del marchio da cui si desumeva la falsa indicazione di origine del prodotto – la validità/legittimità del marchio Carli-Oneglia è stata negata dal Tribunale di Torino che, in conformità all'esclusiva competenza del giudice in materia di marchi, ha riconosciuto che nella specie il messaggio comunicato attraverso il marchio assumeva carattere di ingannevolezza evocando un luogo geografico non corrispondente al prodotto commercializzato, con la conseguenza

della nullità del marchio in questione¹⁶.

3.- I canoni di tutela

In sostanza, il meccanismo della memoria involontaria è “combattuto” nel diritto alimentare dell'Unione europea. Infatti, e come si è detto, l'evocazione è stigmatizzata¹⁷ quando vi sia similarità fonetica e visiva fra le due denominazioni di cui si discute, dovendosi tenere presente:

- a) quante sono le sillabe comuni nelle due denominazioni e con quante lettere esse sono composte¹⁸;
- b) che la similarità fonetica e visiva e somiglianza concettuale induce il consumatore ad associare mentalmente un prodotto ad altro prodotto con denominazione protetta, spingendolo a credere, erroneamente, che il primo prodotto sia riconducibile alla categoria protetta in cui rientra il secondo, ovvero sia ad evocargli un prodotto famoso altrui a cui assimilare quello che l'imprenditore scorretto gli offre;
- c) che per esservi “evocazione” non è necessario che vi sia rischio di confusione tra i due prodotti di cui è causa, perché ciò che conta è che non si crei nei consumatori un'associazione di idee – per memoria involontaria, appunto – quanto all'origine del prodotto¹⁹;

⁽¹⁰⁾ Provvedimento AGCM n. 4970 del 30 aprile 1997, sull'olio Bertolli-Lucca.

⁽¹¹⁾ Provvedimento AGCM n. 5563 del 18 aprile 1997, sull'olio Carli-Oneglia.

⁽¹²⁾ Provvedimento AGCM n. 5564 del 18 dicembre 1997, sull'olio Monini-Spoleto.

⁽¹³⁾ Provvedimento AGCM n. 4150 del 9 agosto 1996, sull'olio del Consorzio olio del Garda.

⁽¹⁴⁾ Provvedimento AGCM n. 5890 del 15 aprile 1998, sull'olio dell'Oleificio Bardolino (Verona).

⁽¹⁵⁾ In argomento, v. F. Albisinni, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Diritto dell'Agr.*, 1999, 153; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, 4^a ed., Milano, 2018, p. 281; M. Alabrese, *L'immagine del territorio nella comunicazione commerciale dei prodotti agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, p. 38 e nt. 26. Più in generale v. E. Rook Basile, *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 1995, p. 138; Ead., *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo*, in *Aa.Vv., Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, p. 1087; F. Albisinni, *Anche per il Consiglio di Stato l'origine dell'olio è quella delle olive*, in *Dir.giur.agr.amb.*, 2001, 398; Id., *Anche per la Corte di Cassazione l'origine dell'olio è quella delle olive* in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2006, 526; Id. *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 41; N. Lucifero, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 101. Cfr. anche A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005.

⁽¹⁶⁾ Cfr. Trib. Torino 9 dicembre 2004 in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, p. 665, con nota di F. Albisinni, *Dall'etichetta al marchio: origine degli alimenti ed origine della materia prima in un caso di diritto industriale (ibidem, p. 621)*.

⁽¹⁷⁾ Per un'ampia indagine in argomento, v. F. Gualtieri, S. Vaccari, B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: La nozione di evocazione*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2017, p. 15.

⁽¹⁸⁾ Nella citata sentenza *Gorgonzola*, la Corte di giustizia aveva statuito che la similarità fonetica e visiva era evidente poiché il termine utilizzato per il prodotto del cui nome si discuteva (“Cambozola”) finiva con le due medesime sillabe (zola) della denominazione protetta (“Gorgonzola”) e comprendeva il medesimo numero di sillabe (quattro).

⁽¹⁹⁾ Cfr. Corte giustizia 4 marzo 1999, causa C-87/97, *Gorgonzola*, punto 26.

d) che non è necessario che l'operatore intenda sfruttare dolosamente la rinomanza della denominazione protetta²⁰;

e) che il consumatore che si intende proteggere con il divieto dell'evocazione non è già quello del luogo in cui si produce e in cui prevalentemente si smercia il prodotto con la denominazione che si accusa essere evocativa di un'altra, ma quello europeo e, in ispecie, un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto²¹.

ABSTRACT

Nel diritto alimentare europeo vi è la condanna non solo dell'imitazione e dell'usurpazione di una indicazione geografica, ma anche della sua evocazione da parte di quell'imprenditore scorretto che cerca di approfittare della fama dei prodotti altrui per commercializzare i propri.

L'evocazione non è che l'effetto della memoria involontaria, per la quale un nome o un'immagine di (nella specie) un prodotto è capace di muovere

una molla della memoria del consumatore e di fargli rammentare un qualcosa altro a cui associare il nome o l'immagine del prodotto che gli ha provocato il ricordo. Ma l'evocazione potrebbe essere ingannevole, come avviene nel caso in cui il prodotto con indicazione geografica evocato non corrisponde, per qualità, a quello dell'imprenditore scorretto.

In European food law it is illicit not only of the imitation and usurpation of a geographical indication, but also its evocation by an unfair entrepreneur who tries to take advantage of the reputation of others' products to market his own.

The evocation is nothing more than the effect of involuntary memory, for which a name or an image (in this case) of a product is able to produce unconscious effects in consumer's memory, making him remember something else to associate the name or image of the product. But evocation could be misleading, as occurs when the product which mentions a geographical indication mentioned does not correspond, in quality, to that whose name is connected through the evocation.

□

⁽²⁰⁾ Cfr. Corte giustizia 14 luglio 2011, cause riunite C-4/10 e C-27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac*, punto 46.

⁽²¹⁾ È ormai *ius receptum* il richiamo a un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto.

Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*

Antonietta Lupo

1. – Premesse introduttive

Il diritto alla vita si considera il “diritto contenitore” per eccellenza.

Tra i diritti a esso collegati vi sono il diritto alla dignità umana, il diritto all’acqua potabile, il diritto ai servizi assistenziali fondamentali, il diritto al cibo. Proprio il diritto al cibo, seppur inteso come diritto “derivato” dal diritto alla vita, ha assunto il rango di diritto autonomo ovvero di diritto umano universale¹.

L’art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948² definisce il diritto al cibo come il diritto ad avere un accesso regolare, permanente e libero al cibo, di qualità e in quantità adeguata, che rispetti le tradizioni e la cultura d’appartenen-

za del consumatore e in grado di assicurare salute fisica e mentale agli individui e alla collettività³. Tale enunciato ha ispirato la costruzione dei sistemi di *welfare* in molti Paesi occidentali nel dopoguerra ed è diventato parte integrante della Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, che infatti riconosce «il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita» (Articolo 11, § 1) così come «il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame» (Articolo 11, § 2)⁴.

Il concetto è stato in seguito precisato nel *General Comment* n. 12 del 1999 (intitolato *Right to adequate food*) del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (Cescr)⁵ che riprende la definizione data dalla Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e connette il diritto al cibo alla dignità della persona umana, individuando nei tre elementi dell’adeguatezza, della disponibilità e della accessibilità le sue componenti essenziali.

Corollario del diritto al cibo è il concetto di sicurezza alimentare⁶.

(*) E’ il testo della relazione, integrata e rielaborata, presentata alla Winter School Amnesty International su “Crisi climatica e diritti umani”, Università di Messina e Amnesty International – sezione italiana – Circoscrizione Sicilia, 16-19 marzo 2022.

(¹) S. Rodotà, *Il diritto al cibo*, in www.saperedemocratico.it, 2011 definisce il diritto al cibo «uno dei “più fondamentali tra i diritti fondamentali”»; S. Negri, *La sicurezza alimentare tra sfide globali e diritti emergenti*, in *Iura&Legal Systems*, 2015, p. 224 sostiene che «un diritto umano al cibo sicuro abbia progressivamente preso corpo quale diritto derivativo rispetto ai diritti alla salute ed al cibo e stia emergendo quale diritto autonomo e dotato di identità propria». In generale sui diritti fondamentali, cfr. P. De Sena, A. Saccucci, *Diritti fondamentali*, in M. Flores (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell’epoca della globalizzazione*, Torino, 2007, p. 376 ss.; P. De Sena, *Diritti dell’uomo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 1868 ss.

(²) Com’è noto, le disposizioni della Dichiarazione universale hanno valore morale e programmatico e necessitano che i singoli Stati accettino i principi trascritti in forma pattizia. Ciò è avvenuto con due documenti, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottati entrambi il 16 dicembre 1966. Con essi, come sottolinea A. Cassese, «il valore essenzialmente etico-politico della Dichiarazione si è incarnato in norme giuridicamente vincolanti» - A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 1994, p. 49.

(³) Sul punto J. Ziegler, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all’alimentazione*, Milano, 2004, p. 49 ss.; F. Capotorti, *Le Nazioni Unite per il progresso dei diritti dell’uomo: risultati e prospettive*, in *La Comunità Internazionale*, 1967, 11 ss.; G. Sperduti, *La Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, in *La Comunità Internazionale*, 1950, p. 216 ss.; U. Villani, *Dalla Dichiarazione Universale alla Convenzione europea dei Diritti dell’Uomo*, Bari, 2015.

(⁴) J. Chen, *The Right to Food*, in *Eur. Jour Law Ref.*, 2010, p. 158 ss. considera il diritto al cibo in termini di “multi-level concept”.

(⁵) Il testo è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>. In dottrina cfr. C. Ricci, *Contenuti normativi del diritto a un cibo “adeguato” a livello internazionale*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2007, p. 33 ss.;

(⁶) Sulla sicurezza alimentare esiste una letteratura piuttosto vasta. In questa sede ci limitiamo a segnalare: F. Albinini, *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in *Riv. dir. agr., fasc. spec.*, 2005; V. Parisio (ed.), *Food safety and quality law: a transnational*

Dalla fine del 1970, quando la sicurezza alimentare ha cominciato ad essere protagonista della scena internazionale, la sua definizione è stata riformulata svariate volte.

La definizione più comunemente utilizzata, concordata durante il *World Food Summit Plan of action* del 1996, recita: «La sicurezza alimentare esiste quando tutti gli individui, in ogni momento, hanno accesso fisico e economico ad una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente, in modo da incontrare le loro necessità e preferenze alimentari per una vita sana e attiva»⁷.

Sicurezza alimentare, in altri termini, significa garantire ad ogni individuo «non solo il benessere nella sua alimentazione, ma anche la stabilità del suo regolare accesso a provviste alimentari sufficienti»⁸.

Così teorizzata, la sicurezza alimentare assume, dunque, una duplice accezione: da un lato, essa è intesa dal punto di vista “quantitativo” ovvero come strumento finalizzato a risolvere il problema della fame e le forme di sperequazione alimenta-

re (*food security*)⁹; dall’altro, essa assume rilievo sotto il profilo “qualitativo” laddove persegue il fine di soddisfare la tutela della salute umana (*food safety*)¹⁰.

Nel corso degli ultimi trent’anni la comunità internazionale ha compiuto significativi progressi per ridurre la fame nel mondo e, conseguentemente, garantire livelli adeguati di sicurezza alimentare. Ciononostante, stando all’ultimo rapporto sulla sicurezza alimentare globale, “*The State of Food Security and Nutrition in the World*”¹¹, ancora oggi un’elevata percentuale della popolazione mondiale deve affrontare povertà pervasiva, fame e malnutrizione e varie dimensioni di disuguaglianza, disoccupazione, malattie e privazione di beni e servizi vitali.

Secondo la FAO¹², il problema della cd. insicurezza alimentare attualmente in corso è frutto della combinazione di diversi fattori macroeconomici tra cui, in primo luogo, l’aumento della speculazione sui fattori di produzione, in particolare quelli derivanti da combustibili fossili, che a loro volta,

perspective, Torino, 2005; F. Adornato, *La sicurezza alimentare tra mercato unico e diritto comune europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, pp. 761 ss.; A. Germanò, E. Rook Basile, *La sicurezza alimentare*, in A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 223; A. Germanò, E. Rook Basile, *La sicurezza alimentare*, in *Trattato di diritto privato dell’Unione Europea*, diretto da G. Ajani e G. A. Benacchio, vol. XI, Torino, 2006, p. 321; A. Germanò, *Il sistema della sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2006; F. Albisinni, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2009, p. 6; S. Amorosino, *Sicurezze ed insicurezze in campo alimentare tra regolazioni e programmazioni*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2010, p.3; L. Costato, S. Rizzioli, *Sicurezza alimentare*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, 2010; D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012; M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, pp. 271 ss.; M. Giuffrida, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2015, p. 34; G. Pisciotta, *Sicurezza alimentare, libera circolazione delle merci e regole di responsabilità*, in *Riv. Dir. dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, 2018, p. 25 ss.

(⁷) FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Documento WFS 96/3, FAO, Roma, 1996. Tale definizione è stata integrata nel 2001 con l’aggiunta del termine “social” (“*physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food* (FAO 2001)).

(⁸) M. Cutazzo, *Il diritto all’alimentazione*, in S. De Bellis (a cura di), *Studi su diritti umani*, Bari, 2010, p. 67.

(⁹) Per *Food security* si intende – secondo la richiamata formulazione della FAO – la possibilità di accesso fisico ed economico ad una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente per soddisfare le esigenze dietetiche e le preferenze alimentari dei consumatori.

(¹⁰) *Food safety* – come è noto – è un termine generico che comprende molti aspetti della manipolazione, preparazione e conservazione degli alimenti per prevenire malattie e tutelare la salute dei consumatori. Sono inclusi nel concetto gli aspetti chimici, microfisici e microbiologici della sicurezza alimentare. Una priorità della qualità chimica degli alimenti è il controllo degli allergeni che possono essere pericolosi per la vita di alcune persone altamente sensibili. Anche altre proprietà chimiche degli alimenti come il contenuto di vitamine e minerali sono importanti e influiscono sulla qualità complessiva degli alimenti, ma non sono così significative in termini di sicurezza alimentare.

(¹¹) Il rapporto, consultabile su www.fao.org, è frutto della collaborazione tra l’agenzia ONU per l’alimentazione e l’agricoltura (FAO), il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo, il Programma Alimentare Mondiale delle Nazioni Unite, l’UNICEF e l’Organizzazione Mondiale della Sanità.

(¹²) FAO, *Food Outlook*, Biannual Report, 2021, in www.fao.org.

ripercuotendosi sui prezzi delle materie prime agricole e alimentari, riducono di fatto la capacità della popolazione (soprattutto quella a basso reddito) di accedere in maniera stabile a cibo sufficiente e sano.

Tuttavia, non si nega che effetti dannosi, diretti ed indiretti, sulla sicurezza alimentare derivano anche dal degrado ambientale, dalla desertificazione e, più in generale, dal c.d. *climate change*.

È, infatti, opinione condivisa¹³ che cambiamenti a lungo termine di temperatura, umidità, precipitazioni e frequenza degli eventi meteorologici estremi impattino negativamente sulle pratiche agricole, sulla produttività agricola e sulla qualità nutritiva delle colture alimentari, intensificando i rischi di instabilità di un sistema alimentare globale già messo a dura prova dalla crescente domanda di cibo di una popolazione che, entro il 2050, si stima raggiungerà probabilmente quasi i dieci miliardi di persone¹⁴.

Per rispondere alle sfide emergenti si rende, dunque, indispensabile un ripensamento dell'intero sistema alimentare globale in modo da proiettarlo verso un sistema "*climate-smart*"¹⁵ in grado di fronteggiare gli impatti dei cambiamenti climatici su ognuno dei quattro pilastri della sicurezza alimentare: disponibilità di alimenti sufficienti e di adeguata qualità; accesso fisico e economico all'offerta di alimenti che soddisfino una dieta adeguata; utilizzo degli alimenti nel rispetto di adeguate condizioni igienico-sanitarie; stabilità

nella disponibilità delle risorse alimentari costante nel tempo indipendentemente dalla presenza di shock economici, climatici o di fluttuazioni cicliche della produzione.

2. – *Diritto al cibo e governance alimentare globale: lo stato dell'arte*

L'attuale sistema alimentare mondiale è costituito dall'interconnessione di un insieme di sistemi nazionali e sovranazionali (il NAFTA, il WTO, organismi e agenzie creati dalle organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative), di sistemi regionali (l'Unione europea) e talvolta anche locali, i quali interagiscono tra loro nel rispetto delle regole di mercato (provenienti principalmente da trattati internazionali) e di una spropositata congerie di norme (vincolanti o di soft law) di varia natura.

La *governance* alimentare a livello globale si articola, dunque, su un sistema multilivello¹⁶ nel quale i diversi attori, attraverso un dialogo costante, intervengono nella definizione e regolazione dei sistemi alimentari e, quindi, nella determinazione e esecuzione delle *policies* di sicurezza alimentare.

Attorno al settore alimentare ruotano molteplici interessi tra loro disomogenei: interessi ambientali, economici, morali, culturali.

La tutela della sicurezza alimentare si sviluppa,

(¹³) EFSA, *Climate change as a driver of emerging risks for food and feed safety, plant, animal health and nutritional quality*, in www.efsa.europa.eu, 2020; J. Gornall, R. Betts, E. Burke, R. Clark, J. Camp, K. Willett, A. Wiltshire, *Implications of climate change for agricultural productivity in the early twenty-first century*, in *Philos Trans R Soc Lond B Biol Sci*, 2010, Sep 27; F. Ewert, M.D.A. Rounsevell, I. Reginster, M. J. Metzger, R. Leemans, *Future scenarios of European agricultural land use: Estimating changes in crop productivity*, in *Agriculture, Ecosystems & Environment*, pp. 101-116, 2005.

(¹⁴) FAO, *The future of food and agriculture: Alternative pathways to 2050*, Roma, 2018.

(¹⁵) S. Caserini, *Cambiamenti climatici e sovranità alimentare*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, vol. 2, n.1, 2015.

(¹⁶) D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012, p. 56 e 57, definisce la *governance* della sicurezza alimentare come un ordinamento giuridico «settoriale e transnazionale, giacché dedicato alla regolazione di una materia specifica, ancorché complessa, e comprensivo di più livelli di governo (globali, regionali, nazionali, locali), che sovente si organizzano componendosi tra loro». In argomento, A. Jannarelli, *La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante del modello*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.4-2009, p. 3; G. Mastromatteo, L. Venturini, *Governance globale, preferenze sociali e sicurezza alimentare*, in F. Botturi, R. Zoboli, (a cura di), *Attraverso il Convivio. Cibo e alimentazione tra bisogni e culture*, Vita e Pensiero, Milano, 2014; A. M. G. Lupone, *La governance della sicurezza alimentare nel contesto dell'Organizzazione mondiale fra tutela degli scambi e basic human needs*, in G. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012.

dunque, lungo il crinale di un difficile equilibrio tra regolazione pubblica e libero mercato, tutela degli scambi commerciali e precauzione, crescita economica e tutela della salute, armonizzazione, standardizzazione, garanzie e protezione delle differenze¹⁷.

Sebbene, a far data dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, il diritto al cibo figura in molteplici documenti internazionali¹⁸, esso non ha ancora oggi ricevuto una compiuta tutela se non da un punto di vista meramente ideologico¹⁹.

La scarsa attenzione in termini di effettività riservata al diritto ad una alimentazione adeguata risiede principalmente nella sua natura giuridica. Il diritto al cibo è, infatti, collocato nella categoria dei diritti economici, sociali e culturali, la cui piena attuazione – ai sensi dell'art. 2.1 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali – è affidata alla discrezionalità degli Stati firmatari, sui quali grava l'obbligo di operare «sia individualmente, sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico», con il massimo delle risorse di cui dispongono, «(...) compresa in particolare l'adozione di misure legislative»²⁰.

La natura degli obblighi legali gravanti sugli Stati firmatari, enunciata nell'art. 2.1 della citata

Convenzione, è meglio specificata nel *General Comment* n. 12 del 1999, il quale individua tre diverse tipologie di obblighi e, segnatamente: l'obbligo di prevenire azioni e attività che possano compromettere o rendere più problematico il rispetto del diritto al cibo, l'obbligo di proteggere il diritto al cibo da attività di terzi che potrebbero pregiudicarne l'esercizio e l'obbligo di realizzare il diritto ad una alimentazione adeguata, che a sua volta incorpora al suo interno sia l'obbligo di facilitare l'accesso al cibo mediante un razionale uso delle risorse e un capillare sistema di distribuzione, sia l'obbligo di provvedere direttamente alla distribuzione di sostanze nutrizionali nel caso in cui vi siano soggetti in stato di bisogno, come ad esempio vittime di disastri naturali *et similia*²¹.

Si tratta, a ben vedere, di obblighi a realizzazione progressiva²², che impongono agli Stati l'adozione di misure di differente natura allo scopo di assicurare gradualmente nel tempo l'esercizio effettivo del diritto al cibo.

Non essendo per loro stessa natura immediatamente eseguibili, tali obblighi consentono, dunque, agli Stati – che sono comunque tenuti a adottare misure che mirano ad una loro progressiva concretizzazione – di tener in considerazione l'esigenza di soddisfare altri interessi rispetto a quelli sottesi al diritto al cibo e che con essi sono in competizione anche in termini di risorse econo-

⁽¹⁷⁾ D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare, la globalizzazione e il diritto amministrativo*, in www.treccani.it, 2014.

⁽¹⁸⁾ A titolo esemplificativo si ricordano: la Dichiarazione universale sull'eradicazione della fame e della malnutrizione del 1974, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979, il Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani del 1988; la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989; la Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale 1986; il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli concernente i diritti delle donne in Africa del 2003; la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006, la Food Assistance Convention, entrata in vigore il 1° gennaio 2013.

⁽¹⁹⁾ M. Porpora, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2015, p. 1661 ss., secondo cui il concetto di cibo è valutato sotto il profilo politico-economico, quale merce, disancorato dalla sua dimensione speculare di bene essenziale alla sopravvivenza materiale, ambientale e culturale di un territorio.

⁽²⁰⁾ La Convenzione rende l'osservanza del diritto al cibo obbligatoria, seppure non direttamente giustiziabile, poiché gli Stati firmatari non hanno voluto accordare ai singoli il diritto di ricorso davanti al Comitato dei diritti economici, sociali e culturali. In argomento, F. Viola, *Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ai Patti internazionali. Riflessioni sulla pratica giuridica dei diritti*, in *Ragion pratica*, 1998, secondo cui ciò «non rispecchia la logica interna dei diritti stessi. Se essi sono propri dell'individuo, allora dovrebbe essere l'individuo il titolare primario dell'azione di tutela, e solo in via sussidiaria lo Stato».

⁽²¹⁾ Cfr. Art. 14, *General Comment* n. 12 del 1999. In dottrina cfr. M. Sepúlveda Carmona, *Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Anversa, Oxford, New York, 2003; F. Bestagno, *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela della comunità internazionale*, Milano, 2009.

⁽²²⁾ R. Pisillo Mazzeschi, *Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des Cours*, 2008, pp. 282-297 e 311 - 489.

miche da impiegare per la loro realizzazione²³.

Purtroppo, politiche macroeconomiche sempre più orientate al libero mercato globale²⁴ hanno fatto sì che, al di là della sua mera enunciazione teorica, il diritto al cibo non sia stato pienamente incorporato nel diritto nazionale e nella pratica amministrativa degli Stati, né siano state create concrete condizioni giuridiche ed economiche in base alle quali rendere effettivo l'adempimento degli obblighi internazionali ad esso ricollegati²⁵.

La massima espressione dell'interesse dimostrato dagli Stati nazionali e dai governi di tutto il mondo nei confronti del diritto al cibo si è, infatti, attestata su un modello di sviluppo agricolo orientato al rendimento, basato sull'intensificazione tramite meccanizzazione del processo di produzione.

Ciò sul presupposto che un aumento della produzione agricola potesse comportare un aumento della disponibilità di cibo²⁶.

Da oltre sessant'anni questo modello governa il sistema alimentare globale, esternalizzando i propri costi sulla società in termini di degradazione del suolo (acuita dall'accaparramento di terre destinate alla coltivazione intensiva), perdita della biodiversità, contaminazione ambientale (dovuta al massivo utilizzo di pesticidi di sintesi e fertilizzanti), cambiamenti climatici.

Paradossalmente, tuttavia, sebbene da un punto

di vista puramente tecnico-quantitativo l'attuale produttività agricola sia sufficiente e di gran lunga superiore al reale fabbisogno della popolazione mondiale, il problema dell'insicurezza alimentare rimane imperante.

Diventa allora evidente come non si possa pensare di realizzare pienamente il diritto al cibo senza allargare la riflessione e le azioni concrete all'intero sistema alimentare e alla sua *governance*, fino ad ora, dimostratasi frammentata, scoordinata e incapace di rappresentare correttamente tutti gli interessi ruotanti attorno al settore alimentare.

3.- *Climate change e sistema alimentare: una relazione complessa di causa-effetto che minaccia la sicurezza alimentare*

Le risorse naturali (terra, acqua, aria, fonti energetiche, clima, biodiversità) sono fondamentali per la produzione di derrate alimentari, lo sviluppo rurale e la crescita sostenibile.

Com'è noto, le profonde trasformazioni strutturali (crescita demografica, sviluppo economico, urbanizzazione), avviate nel corso del XX secolo, hanno originato un'enorme pressione sulle risorse naturali del pianeta, generando insensate dinamiche competitive di sfruttamento e di accaparramento che hanno compromesso gli equilibri

(²³) In questo senso, dunque, l'obbligo di realizzare il diritto al cibo differisce significativamente da quello contenuto nell'art. 2 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici che, invece, incarna un obbligo immediato di risultato.

(²⁴) Non v'è chi non veda come le politiche commerciali promosse dall'Organizzazione mondiale del Commercio (WTO) e dall'Unione Europea in tutti i suoi trattati bilaterali, tra i quali il Trattato di liberalizzazione commerciale con il Canada (CETA), antepongano gli interessi delle grandi aziende al diritto al cibo. In argomento M. Porpora, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, cit., che ritiene che «le regole settoriali a protezione della libertà del commercio internazionale - generate dal sistema che ruota attorno al WTO - configurano come eccezioni le norme globali, europee e nazionali della sicurezza alimentare insistenti su interessi diversi».

(²⁵) C. Morini, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2017, p. 35, secondo cui «i sistemi di garanzia volti a garantire il rispetto e l'adempimento degli obblighi contratti dagli Stati per rendere effettivi i diritti economici, sociali e culturali consistono per lo più in rapporti periodici, che gli Stati sono tenuti a presentare e che hanno per oggetto l'attuazione degli obblighi contratti e l'eventuale adozione di misure derogatorie».

(²⁶) Sulla scorta di tale obiettivo, la comunità internazionale ha adottato politiche alimentari che, dal 1961 ad oggi, hanno comportato un aumento del 30% dell'offerta *pro capite* di cibo. In argomento, A. Arneeth, F. Denton, F. Agus, A. Elbehri, K. Erb, B. Osman Elasha, M. Rahimi, M. Rounsevell, A. Spence, R. Valentini, *Framing and Context*, in P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson Delmotte, H.O. Pörtner, D.C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. Van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi E J. Malley (a cura di), *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes*, in *Terrestrial Ecosystems*, 2019.

biologici e velocizzato la perdita della biodiversità indispensabile per la sopravvivenza del genere umano.

A complicare un quadro già abbastanza fragile e precario si aggiungono i cambiamenti climatici in atto (innalzamento delle temperature, siccità, inondazioni, eventi meteorologici estremi) che, in ragione della loro frequenza e intensità, alterano il funzionamento degli ecosistemi naturali, minacciando la stabilità dell'intero sistema alimentare²⁷. È indubbio che, in ogni regione del mondo, piante, animali ed ecosistemi si adattino alle condizioni climatiche prevalenti.

Quando queste condizioni mutano, si innescano processi biofisici che alterano, anzitutto, le condizioni agro-ecologiche del suolo, rendendolo inadatto alla coltivazione di alcune colture o addirittura riducendone la resa agricola.

Sebbene, infatti, la variazione delle temperature possa, in linea di principio, favorire la produttività di alcune specie agrarie nelle regioni del mondo ad alta latitudine, si stima che gli impatti negativi del cambiamento climatico sulle rese delle coltivazioni saranno comunque maggiori di quelli positivi, con evidenti ricadute sulle economie rurali e sulle geografie economiche di ogni nazione²⁸.

I beni alimentari provenienti dal suolo non sono, però, i soli ad essere influenzati dal cambiamento climatico.

L'evidenza mostra, difatti, che aumento delle temperature e precipitazioni ridotte incidano negativamente anche sulla produzione di bestiame (in termini di produttività animale e rese di foraggi e mangimi), come pure sulla pesca e sullo sviluppo

dell'acquacoltura in ambienti marini e d'acqua dolce per via dei cambiamenti fisici e chimici dell'ambiente acquatico²⁹.

La variabilità nei rendimenti e nella profittabilità delle produzioni agricole, del bestiame e dei settori della pesca e dell'acquacoltura comporta chiaramente una minore disponibilità di prodotti alimentari che, nel lungo periodo, si ipotizza risulteranno insufficienti a soddisfare fabbisogni alimentari mondiali sempre più in costante aumento a causa dell'incremento demografico e del tasso di urbanizzazione.

L'instabilità di disponibilità alimentare, a sua volta, innesci importanti effetti macroeconomici, tra i quali l'aumento dei prezzi delle *commodities* alimentari e le variazioni del PIL del comparto agricolo, soprattutto in quei Paesi dove l'agricoltura rappresenta la fonte principale di reddito.

Non v'è dubbio che tali esternalità negative incidano sul potere di acquisto dei singoli individui, riducendone di fatto la capacità di accesso economico al cibo.

Un'altra importante implicazione del *climate change* da considerare è, poi, la maggiore esposizione delle piante a malattie e parassiti.

La sensibilità dei germi, dei microrganismi potenzialmente produttori di tossine e di altri parassiti ai fattori climatici suggerisce che cambiamenti delle temperature e delle stagioni vegetative possono comportare l'insorgenza e l'intensificazione di alcune malattie di origine alimentare e favorire l'insediamento di specie esotiche invasive potenzialmente dannose per la sicurezza dell'intera catena alimentare e, conseguentemente, della salute dei consumatori.

(²⁷) FAO, report *Climate Change and Food Security: Risks and Responses*, 2016, in www.fao.org, secondo cui l'esposizione a tali esternalità negative ha il potenziale di influenzare in modo significativo ognuno dei quattro pilastri della sicurezza alimentare. In argomento cfr. A. Meybeck, V. Gitz, S. Redfern, *Impatti del cambiamento climatico sulla sicurezza alimentare*, in *Analisis*, 2017, p. 33.

(²⁸) Nel report *Climate Change and Land* del 2019, consultabile all'indirizzo <https://www.ipcc.ch>, l'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) certifica un rafforzamento della relazione tra variabili climatiche e resa agricola. Il report stima che, nel periodo 1981-2010, il cambiamento climatico ha causato la riduzione dei raccolti globali di mais (- 4,1%) grano (-1,8%) e soia (- 4,5%) rispetto al periodo preindustriale e che le politiche di adattamento fino ad oggi implementate non sono sufficienti a compensarne gli impatti. La diminuzione della produttività agricola innesca il c.d. fenomeno del *land grabbing* (accaparramento di terre fertili), definito dal Direttore Generale della FAO Jacques Diouf, nel corso del vertice di fine 2009 sulla sicurezza alimentare, come una forma di neocolonialismo.

(²⁹) U. R. Sumaila, W. W. L. Cheung, V. W. Y. Lam, D. Pauly, S. Herrick, *Climate change impacts on the biophysics and economics of world fisheries*, in *Nature climate change*, 2011, pp. 449-456.

Tali impatti incombono in misura maggiore sulle comunità indigene e rurali più vulnerabili dal punto di vista socioeconomico, a conferma della stretta relazione esistente tra gravità degli impatti climatici, povertà e disuguaglianze economiche e sociali.

Si tratta di una correlazione che sostanzia il concetto di ingiustizia climatica, secondo cui è iniquo e viola i diritti umani addossare sulle comunità economicamente più fragili i costi di un'emergenza climatica che non hanno contribuito a generare.

Non bisogna dimenticare, tuttavia, che tra agricoltura e cambiamenti climatici esiste una relazione complessa di causa-effetto, trattandosi di due sistemi interconnessi che evolvono nel tempo originando reciproche pressioni³⁰.

Pur se, infatti, i settori della filiera alimentare sono tra le attività più sensibili ai cambiamenti climatici e ne subiscono gli effetti negativi, in termini di riduzione della produttività e di incremento dei rischi connessi alla sicurezza alimentare, essi sono al tempo stesso "causa" del *climate change* poiché producono rilevanti volumi di gas climalteranti (metano, protossido di azoto) principalmente imputabili all'impiego di pesticidi e di fertilizzanti chimici, allo sviluppo della zootecnica, all'utilizzo di biomassa per la produzione di energia, alla produzione dei reflui zootecnici³¹.

Ciò, tuttavia, rappresenta solo una parte dell'influenza che l'attuale sistema alimentare mondiale esercita sulla crisi climatica.

Se consideriamo, infatti, anche la deforestazione messa in atto per creare nuovi spazi coltivabili (particolarmente diffusa in alcune regioni del

mondo come l'America Latina)³², la processazione alimentare, l'imballaggio e la distribuzione delle merci prodotte (che occupano quasi il 30% delle emissioni inquinanti)³³, risulta che circa un terzo delle emissioni globali di gas a effetto serra sono da imputare all'intero sistema alimentare³⁴.

La sfida dei cambiamenti climatici per il sistema alimentare globale è, perciò, duplice: da un lato, esso deve diventare più resiliente e adattarsi alle repentine variazioni del clima, garantendo al contempo una produzione di cibo salubre e sufficiente in relazione alla crescita demografica mondiale; dall'altro, deve ridurre il suo impatto in termini di emissioni di gas serra per contribuire agli sforzi globali di mitigazione.

4.– Sicurezza alimentare e politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici nel contesto internazionale e europeo

Il dibattito sulla questione dei cambiamenti climatici e delle problematiche ad essa connesse vede oggi emergere un'ampia gamma di ambiziose strategie orientate alla convergenza tra sviluppo economico, protezione ambientale e equità sociale.

È interessante notare come tutti gli accordi e programmi di azioni assunti a livello internazionale e europeo considerino la sicurezza alimentare priorità fondamentale dell'azione climatica.

Un primo riconoscimento del nesso esistente tra sicurezza alimentare e cambiamento climatico si rinviene nell'Accordo di Parigi³⁵, adottato nel dicembre 2015 nell'ambito della Convenzione

⁽³⁰⁾ F. Bosello, J. Zhang, *Gli effetti del cambiamento climatico in agricoltura*, in *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2006, p. 97.

⁽³¹⁾ Si stima che, tra il 2001 e il 2011, le emissioni globali provenienti dall'agricoltura e dal bestiame (responsabile di circa il 35% dei gas serra) sono cresciute del 14%. Tale aumento si è verificato in molti paesi in via di sviluppo, a causa dell'aumento della produzione agricola complessiva. Questo fenomeno è stato innescato da una maggiore domanda di prodotti alimentari e da modifiche nelle dinamiche di consumo del cibo, riconducibili a un aumento del reddito in alcuni Paesi in via di sviluppo.

⁽³²⁾ F. Capra, A. Iappè, *Agricoltura e cambiamento climatico*, Sansepolcro (AR), 2016, p. 25.

⁽³³⁾ Un esempio è la catena del freddo a cui è imputabile oltre il 50% dei consumi energetici (responsabili del 5% mondiale delle emissioni di gas serra). Non meno dannosa è la fase dell'imballaggio dei prodotti (5,4% totale) e del trasporto, nonché la gestione dei rifiuti che impattano negativamente anche in modo diretto sull'ambiente.

⁽³⁴⁾ Cfr. M. Crippa, E. Solazzo, D. Guizzardi, F. Monforti-Ferrario, F. N. Tubiello, A. Leip, *Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions*, in *Nature Food*, 2021.

⁽³⁵⁾ L'accordo di Parigi è consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu>. In dottrina cfr. S. Nespore, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 81; F. Scalia, *L'Accordo di Parigi e i paradossi*

quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).

Superando l'impianto del Protocollo di Kyoto, l'Accordo si prefigge di consolidare la risposta globale alla minaccia dei cambiamenti climatici nell'ottica di un accesso equo allo sviluppo sostenibile e di un definitivo sradicamento della fame nel mondo.

In termini di mitigazione l'Accordo fissa, in primo luogo, un obiettivo a lungo termine volto a mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2 °C *Celsius* rispetto ai livelli preindustriali. L'Accordo impegna, infatti, tutti i Paesi contraenti a adottare – su base volontaria – misure di mitigazione interna per conformarsi agli obiettivi specificati nel Trattato e a presentare e commentare periodicamente, con un primo resoconto globale nel 2023 e successivamente ogni cinque anni, i risultati conseguiti.

Il raggiungimento dei contributi previsti a livello nazionale, tuttavia, sembra vincolante solo da un punto di vista meramente politico³⁶.

L'attività di monitoraggio sul rispetto degli obblighi assunti dagli Stati è, infatti, attuata attraverso uno strumento di controllo indiretto denominato “*transparency framework*”, che consente di rilevare periodicamente *ex post* i progressi compiuti nell'attuazione e nel raggiungimento delle iniziative programmatiche indicate, senza tuttavia prevedere l'applicazione di alcun meccanismo sanzionatorio nel caso di un loro mancato conseguimento³⁷.

Un'ulteriore finalità prefissata dall'Accordo di Parigi è quella di aumentare la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici attraverso la promozione di un modello di sviluppo resiliente al clima e a basse emissioni di gas a effetto serra, di modo che non risulti ulteriormente minacciata la produzione alimentare mondiale (art. 2, comma 1, lett. B))³⁸.

Al contempo, riconoscendo, seppur implicitamente, il notevole contributo che i sistemi alimentari apportano al riscaldamento globale per via dell'intensivo sfruttamento delle risorse naturali e dei cambiamenti di uso del suolo indotti dalle attività agricole, l'Accordo sembra orientare le Parti verso una produzione alimentare più sostenibile che – nel rispetto dei diritti umani – renda comunque effettivo il diritto al cibo.

Di qui la scelta di incoraggiare una gestione accorta e razionale delle risorse naturali (art. 7, comma 9, lett. E)), che consenta di mantenere, ripristinare e potenziare i pozzi naturali di assorbimento di carbonio e di ridurre gradualmente le emissioni da deforestazione e degrado forestale (art. 5, comma 2).

Nella stessa logica di limitare l'impronta ambientale e climatica dei sistemi alimentari l'Accordo promuove, infine, l'adozione di stili di vita e modi di consumo sostenibili, presumibilmente orientati verso diete a basse emissioni di carbonio e a ridotto utilizzo di alimenti industriali preconfezionati³⁹.

Parallelamente all'Accordo di Parigi anche

delle politiche dell'Europa su clima ed energia, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2016, p. 1 ss.; L. Aristei, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, p. 73 ss.

⁽³⁶⁾ Il meccanismo utilizzato è quello del “*naming and shaming*” che, indirettamente, costringe gli Stati a rispettare gli obblighi assunti a meno di non voler incorrere in rischi di tipo reputazionale.

⁽³⁷⁾ In argomento M. Montini, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. internazionale*, 2017, p. 719, secondo cui «il principale esempio in tal senso è rappresentato dall'assenza di obblighi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas serra a carico delle parti, rimpiazzati, nell'impianto dell'Accordo di Parigi, da un sistema di contributi nazionali non vincolanti di mitigazione, stabiliti da ciascuna parte in via del tutto autonoma e volontaria. Il rispetto di tali contributi nazionali (...) sarà soggetto solamente ad un controllo indiretto, di tipo facilitativo, da parte delle istituzioni previste dal sistema dell'Accordo». Cfr. anche M. Montini, *L'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici: miracolo o disastro?* in www.greenreport.it, 2015.

⁽³⁸⁾ Al fine di migliorare la resilienza ai cambiamenti climatici e ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, l'art. 10 dell'Accordo incentiva lo sviluppo e il trasferimento delle tecnologie nelle varie fasi del ciclo tecnologico, istituendo il Meccanismo Tecnologico e fornendo ai Paesi in via di sviluppo un supporto finanziario, così da consentire il raggiungimento di un equilibrio tra il sostegno per la mitigazione e quello per l'adattamento.

⁽³⁹⁾ Si veda, in proposito, il report dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, *Climate Change and Land*, cit.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile⁴⁰ stabilisce una serie di impegni finalizzati a fronteggiare il fenomeno dei cambiamenti climatici, proponendosi di raggiungere, entro il 2030, le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale ed ecologica.

Il programma d'azione, in particolare, indica una lista di diciassette Obiettivi globali (*Sustainable Development Goals*) articolati a loro volta in cento sessantanove target, che dovrebbero ispirare e guidare l'azione dei singoli Stati contraenti nei prossimi quindici anni.

Uno di tali obiettivi per lo sviluppo sostenibile, l'SDG2, riguarda esplicitamente i settori dell'agricoltura, della sicurezza alimentare e della qualità degli alimenti.

L'ambizioso obiettivo prevede, infatti, l'implementazione – entro il 2030 – di sistemi di produzione alimentare sostenibili e pratiche agricole resilienti, che «aumentino la produttività e la produzione, aiutino a proteggere gli ecosistemi, rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e migliorino progressivamente la qualità del suolo».

All'attuazione di tale strategia concorrono diversi fattori, considerati essenziali per garantire la sicurezza alimentare e la sostenibilità ambientale della produzione di cibo: dal buon funzionamento del mercato agricolo a un equo accesso alla terra e alla tecnologia, dalle politiche di sostegno allo sviluppo rurale, alla conservazione della diversità genetica vegetale e animale e alla promozione di pratiche agricole a basso impatto ambientale.

La transizione verso sistemi agroalimentari sostenibili non può prescindere dall'adozione di modelli di produzione e di consumo orientati a una mag-

giore efficienza nell'uso delle risorse naturali ed energetiche e alla valorizzazione degli sprechi agroalimentari e dei rifiuti lungo tutta la filiera.

In linea con il principio del “*doing more and better with less*”, l'obiettivo SDG12 promuove, dunque, l'attuazione di processi di azzeramento degli scarti alimentari a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori, nonché la riduzione delle perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura (comprese le perdite del post-raccolto).

La problematica dei cambiamenti climatici è una questione ovviamente non solo mondiale, bensì anche europea.

In questa logica l'Unione europea riveste un ruolo determinante nella lotta al *climate change*, proponendo un modello di azione teleologicamente orientato a rafforzare l'ecosostenibilità dell'economia europea e prioritariamente rivolto ai settori strategici dell'energia, industria (inclusa quella edilizia), mobilità e agricoltura.

Funzionale all'attuazione di tale ambizioso obiettivo è il *Green new deal europeo*, che mira a ridurre le emissioni nette di gas serra (GHG) di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 così da trasformare l'Unione europea nel primo continente ad impatto climatico zero entro il 2050⁴¹.

Tra le priorità strategiche proposte per il raggiungimento di questa transizione ecologica globale la progettazione di un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente sembra assurgere a essenziale presidio.

Il sistema agroalimentare europeo è una componente fondamentale dell'economia e della società europea. Sebbene sia già uno standard globale in termini di sicurezza, nutrizione e qualità, esso risulta essere uno dei maggiori contributori all'emissione dei gas serra⁴².

⁽⁴⁰⁾ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. In dottrina cfr. C. Giannino, *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Riv. giur. mezz.*, 2021, p. 701-723.

⁽⁴¹⁾ Cfr. N. Giannelli, E. Paglialonga, F. Turato, *Le politiche per la sicurezza alimentare e la sostenibilità nel contesto europeo e degli accordi commerciali internazionali*, in *Riv. di economia, cultura e ricerca sociale*, 2021, p. 50.

⁽⁴²⁾ Il settore agricolo europeo produce circa il 10% delle emissioni totali di gas a effetto serra dell'Unione europea con notevoli variazioni tra gli Stati membri. Cfr. AEA, Visualizzatore di dati sulle emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra, inviati dai paesi all'UNFCCC e al meccanismo di controllo dei gas a effetto serra dell'UE; IEEP 2019, *Net-Zero Agriculture in 2050: How to get there*, IEEP_NZ2050_Agriculture_report_screen.pdf.

Di qui l'avvertita necessità di coniugare il tema della sostenibilità ambientale con quello della sicurezza alimentare. In questo contesto una pietra miliare del *Green new deal* è costituita dalla strategia "From farm to fork"⁴³, un piano decennale che mira a ridurre l'impronta ambientale del sistema alimentare dell'Unione europea, garantendo al contempo la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare di fronte ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità.

Come chiaramente emerge dalla Comunicazione della Commissione europea⁴⁴, infatti, l'aumento della frequenza di siccità, inondazioni, incendi boschivi e nuovi organismi nocivi evidenzia «l'importanza di un sistema alimentare solido e resiliente», «che funzioni in qualsiasi circostanza e che sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili».

Sul presupposto che un "sistema alimentare sostenibile" debba necessariamente coniugare la sicurezza igienico sanitaria degli alimenti con la disponibilità di cibo sufficiente e di adeguata qualità, l'ambizioso programma politico si propone, dunque, di trasformare i metodi di produzione agricola attraverso l'adozione di misure che coinvolgono l'intera filiera alimentare, dalla produzione al consumo⁴⁵. Di qui l'impegno alla riduzione della dipendenza da pesticidi, antimicrobici e fertilizzanti, al potenziamento dell'agricoltura biologica, al miglioramento del benessere degli animali e all'inversione della perdita di biodiversità.

Per realizzare la transizione verso sistemi alimentari sostenibili e inclusivi la strategia adotta un

approccio *bottom-up*, che riconosce l'interrelazione e la responsabilità condivisa di tutti gli attori lungo la catena di approvvigionamento, nonché il ruolo chiave degli agricoltori nella fornitura di beni pubblici e anche nella lotta contro i cambiamenti climatici.

Alla strategia "From farm to fork", basata sulle modalità di costruzione di un sistema alimentare più resiliente e a impatto zero, si affianca la "Strategia sulla biodiversità 2030"⁴⁶, che rappresenta un progetto a lungo termine deputato a garantire che entro il 2050 tutti gli ecosistemi del pianeta siano ripristinati, resilienti e adeguatamente protetti.

In questa cornice si iscrive anche la nuova Politica Agricola Comune (PAC)⁴⁷, che punta a promuovere un settore agricolo resiliente e diversificato capace di garantire la sicurezza alimentare e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima prefissati dall'Unione europea.

Pilastro fondamentale della nuova PAC è, tra gli altri, lo sviluppo sostenibile delle zone rurali e dell'agricoltura dell'Unione, inteso a modernizzare le aziende agricole e migliorare la competitività del settore agricolo.

La politica agricola comune intende favorire, in particolare, la transizione digitale in agricoltura, incoraggiando la digitalizzazione della vita rurale in azienda e nelle comunità e inducendo gli Stati membri a usare *big data* e le nuove tecnologie di controllo e monitoraggio e a inserire nei rispettivi Piani strategici⁴⁸ elementi in grado di promuovere lo sviluppo delle tecnologie digitali⁴⁹.

⁽⁴³⁾ EUR-Lex - 52020DC0381 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

⁽⁴⁴⁾ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, del 20 maggio 2020, Com (2020) 381 final, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en.

⁽⁴⁵⁾ In argomento, M. Ramajoli, *Quale futuro per la regolazione alimentare?*, in *Milan Law Review*, 2021.

⁽⁴⁶⁾ EUR-Lex - 52020DC0380 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

⁽⁴⁷⁾ La nuova PAC, adottata il 2 dicembre 2021, entrerà in vigore il 1° gennaio 2023. Il testo è consultabile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_it. In argomento cfr. A. Jannarelli, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020.

⁽⁴⁸⁾ Una caratteristica fondamentale della nuova politica è l'introduzione di piani strategici a livello degli Stati membri, che consentono ai governi nazionali di adattare le disposizioni della PAC alle esigenze delle rispettive comunità agricole, in cooperazione con le autorità locali e le pertinenti parti interessate.

⁽⁴⁹⁾ Seppur potenzialmente rivoluzionarie e molto positive sotto diversi punti di vista, si ritiene che le biotecnologie applicate all'agricoltura

5. – Conclusioni

Per affrontare le attuali sfide del cambiamento climatico, la comunità internazionale segue un approccio parallelo fondato su politiche di mitigazione e di adattamento, volte a contenere il riscaldamento globale e a fronteggiare nel modo più efficace possibile gli effetti del *climate change*.

Rimane, però, largamente imprecisato il percorso attraverso cui tali politiche vadano adattate a livello nazionale con la definizione di priorità idonee a garantire l'effettività dei diritti umani, tra i quali il diritto al cibo⁵⁰.

È un dato di fatto che l'offerta di beni alimentari, nel corso degli anni, sia aumentata al punto da risultare addirittura superiore rispetto alla variazione demografica. Ciononostante, il numero di persone che oggi versano in condizione di fame cronica non accenna a diminuire.

Non può negarsi che decenni di produzione alimentare industriale, di normative tese a prediligere la commercializzazione e la monetizzazione dei prodotti agroalimentari e, più in generale, di inefficienti interventi congiunti di politica economica, sociale, ambientale e commerciale abbiano fortemente compromesso l'accesso ad una alimentazione sufficiente e adeguata da parte di tutte le fasce della popolazione, generando forti asimmetrie tra i titolari del diritto al cibo e i portatori di interessi economico-commerciali⁵¹.

Al fine di coniugare il diritto al cibo con la sostenibilità ambientale, la comunità internazionale propone un'accelerazione nel cambiamento del sistema agro-alimentare globale, ipotizzando una

produzione agricola sostenibile, che sia in grado di contribuire – in una prospettiva di lungo periodo – a preservare le risorse naturali, concorrere alla protezione dell'ambiente e adattarsi ai cambiamenti climatici in corso contribuendo, al contempo, alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. La sfida, in altri termini, è puntare su modelli agricoli a elevata produttività, maggiore qualità e minor impatto ambientale.

La soluzione è da rintracciarsi in un radicale mutamento dell'attuale modello industriale: occorre cioè rinunciare a pratiche agricole ad alto uso di *input* esterni (come i prodotti chimici di sintesi), dipendenti da fonti non rinnovabili di energia, per altre più sostenibili, che valorizzano le interazioni biologiche tra tutte le componenti e minimizzano gli sprechi, secondo i precetti dell'economia circolare. Si deve considerare, tuttavia, che l'ottimizzazione della produttività agricola non rappresenta l'unico strumento di "innovazione" per conseguire l'obiettivo di sostenibilità alimentare.

Precondizione per l'effettività di una *food security* sostenibile è, altresì, l'efficienza dei modelli economici di distribuzione alimentare.

Alcune evidenze dimostrano come in numerosi Paesi, nonostante il loro significativo contributo nella produzione agricola mondiale, persista il fenomeno della malnutrizione.

Ciò dipende, in massima parte, dal non corretto funzionamento del mercato del cibo, dimostratosi fino ad oggi incapace di promuovere l'efficienza allocativa dei beni alimentari e, al tempo stesso, di garantire un adeguato profitto a tutti gli operatori del settore⁵².

presentino alcune criticità soprattutto sotto il profilo economico. Si tratta, infatti, di tecniche e strumenti che richiedono il trasferimento di conoscenze e competenze (know-how) il cui libero accesso risulta spesso limitato da accordi internazionali come quello sui Diritti di proprietà intellettuale relativi al commercio (cfr. art. 27, comma 3, lett. b), che – attraverso un sistema brevettuale teso a rafforzare la protezione giuridica dell'invenzioni agro-biotecnologiche – sembra riservare alle sole grandi corporation i vantaggi dell'innovazione tecnologica.

⁽⁵⁰⁾ Come sostenuto dalla FAO nel Report 2018 *Food outlook. Biannual report on global food markets* (in www.fao.org), gli impegni nazionali risultano piuttosto vaghi e la maggior parte di essi non indica politiche specifiche.

⁽⁵¹⁾ Cfr. A. Baranes, N. Dentico, *Finanza e cibo: cambiare rotta*, in *Diritto al cibo. Lo sviluppo sostenibile a partire dai sistemi alimentari. Rapporto di monitoraggio sull'applicazione dell'Agenda 2030 in Italia*, GCAP Italia, 2019, p. 81.

⁽⁵²⁾ È evidente che la liberalizzazione dei mercati per il settore agricolo, attuata seguendo l'idea che più commercio avrebbe automaticamente comportato una maggiore disponibilità di cibo, si sia rivelata inefficace. W. Bello, *Why free trade is bad for you (or most of you at any rate)*, in <https://www.bilaterals.org> sostiene che «Il libero scambio è semplicemente un eufemismo per il sequestro del commercio internazionale da parte delle grandi aziende».

In linea con l'SDG2 dell'Agenda 2030, si rende, pertanto, necessario intervenire, direttamente e/o indirettamente, sui mercati agricoli mondiali e sulle loro regole di funzionamento, correggendo e prevenendo restrizioni commerciali, distorsioni e fenomeni di speculazione finanziaria di varia natura, anche attraverso l'eliminazione parallela di tutte le forme di sovvenzioni alle esportazioni agricole e di tutte le misure di esportazione con effetto equivalente, conformemente al mandato del *Doha Development Round*⁵³.

Chiaramente, per portare avanti una trasformazione così profonda, occorre rafforzare i meccanismi di governo della *food security* attraverso un maggiore coinvolgimento di tutti i livelli (locale, nazionale, regionale, globale) di *governance* in occasioni di dialogo all'interno delle quali delineare politiche coerenti con gli imperativi dei diritti umani fondamentali. Il che significa abbandonare l'attuale modello *multi-stakeholders* (che privilegia gli interessi delle multinazionali, istituzionalizzando le asimmetrie di potere in atto) e favorire un modello *rightsholders*, che garantisca un effettivo riequilibrio tra poteri, interessi e diritti⁵⁴.

Prendere coscienza del contributo che il sistema alimentare può dare al diritto al cibo nell'ambito di scenari di cambiamento climatico significa, in altri termini, concentrare l'attenzione sulla società civile e, più in particolare, sui produttori alimentari locali, promotori di sistemi agroecologici che, presentando alti livelli di diversità, integrazione, efficienza, resilienza e produttività, possono avere un importante ruolo nella gestione sostenibile degli effetti negativi del *climate change* sulle cate-

ne di approvvigionamento alimentare.

La Dichiarazione di Nyéléni⁵⁵ afferma che l'agroecologia è «la risposta alle istanze di trasformazione e riparazione della nostra realtà materiale in un sistema alimentare e in un mondo rurale devastati dalla produzione alimentare industriale e dalle cosiddette Rivoluzioni blu e verde».

Originariamente riferita all'ambito strettamente agronomico, più di recente l'agroecologia⁵⁶ si è trasformata in una scienza transdisciplinare, che applica parallelamente concetti e principi ecologici e sociali alla progettazione e alla gestione dei sistemi alimentari e agricoli, con l'obiettivo di valorizzare i processi naturali dell'ecosistema.

Mirando a riformare l'intero sistema agroalimentare nelle sue componenti agricole, ambientali, economiche, sociali, il modello agroecologico contribuisce non solo alla costruzione di agrosistemi climaticamente più resilienti, ma anche a migliorare l'efficienza pubblica promuovendo la progettazione e l'attuazione di politiche integrate e interministeriali, riunendo i settori agricolo e alimentare che sono spesso disaggregati e coinvolgendo attivamente i diversi *stakeholders* attraverso meccanismi interdisciplinari che favoriscono una *governance* responsabile e trasparente delle risorse naturali.

In questo senso, dunque, l'agroecologia può certamente rappresentare la risposta alle molteplici sfide che oggi la comunità internazionale è chiamata a fronteggiare: la necessità di decarbonizzare l'agricoltura, di reintegrare la biodiversità e la fertilità dei suoli, nonché di ottimizzare la resilienza ambientale, economica e sociale dei sistemi

(53) Si tratta della quarta conferenza interministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio, tenutasi a Doha nel novembre del 2001, che ha lanciato l'ultimo round negoziale con lo scopo di delineare accordi commerciali che favoriscano e incentivino lo sviluppo delle economie meno avanzate. In argomento G. De Arcangelis, *Doha Round*, in *Dizionario di economia e finanza* – Treccani, 2012.

(54) N. Dentico, N. Mckee, M. Pallottino, S. Prato, *La questione della governance/democrazia dei sistemi alimentari per una coerenza delle politiche: una prospettiva locale e globale*, in *Diritto al cibo. Lo sviluppo sostenibile a partire dai sistemi alimentari. Rapporto di monitoraggio sull'applicazione dell'Agenda 2030 in Italia*, GCAP Italia, 2019, secondo cui bisognerebbe «ridefinire l'ambito di applicabilità dei diritti economico-commerciali rispetto ai diritti umani: due ambiti che, nonostante le difficoltà in termini di definizione concreta dei campi di applicazione, devono essere distinti in maniera chiara, riconoscendo la preminenza dei diritti umani».

(55) Dichiarazione del Forum Internazionale sull'agroecologia tenutosi a Nyéléni, in Mali nel febbraio 2015. Il testo integrale in inglese è consultabile all'indirizzo: <http://www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015/>.

(56) In argomento cfr. M.A. Altieri, *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*, Westview Press, Boulder (Co) - IT Publications, London, 1995; M. Monteduro, *Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia del diritto*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2019, p. 4 ss.

agricoli per garantire prodotti alimentari sani ed economicamente accessibili.

Sempre più spesso, nel dibattito scientifico e politico, l'approccio agroecologico viene evocato come paradigma emergente e alternativo all'agricoltura industriale, in grado di soddisfare i principali requisiti di sostenibilità non solo del settore primario, ma più in generale del sistema agroalimentare.

Nel solco di tale crescente interesse si pone, in particolare, il *Green new deal*, che cita esplicitamente l'agroecologia tra le pratiche sostenibili per attuare la transizione ecologica del settore agroalimentare, fissando al 40% la quota delle risorse finanziarie complessivamente destinate alla PAC. Se declinati in maniera opportuna e auspicabilmente ispirata ai principi dell'agroecologia, la PAC e i relativi Piani Strategici Nazionali potrebbero, dunque, giocare un ruolo di primo piano nell'adozione e nella diffusione delle pratiche agroecologiche. L'impiego delle risorse dedicate alla PAC e di quelle afferenti ad altri fondi europei (tra cui FESR, FSE, H2020, Life) potrebbe, infatti, consentire di rimuovere i principali vincoli (mancanza di informazioni tra agricoltori e addetti all'assistenza tecnica, distorsioni politiche, questioni inerenti al possesso della terra e alle infrastrutture) che attualmente ostacolano l'adozione capillare dell'agroecologia.

In conclusione, per giungere a una effettiva transizione ecologica realmente capace di garantire il diritto al cibo, fondamentale risulta l'adozione di una complessa riforma di politiche, istituzioni e agende di ricerca e sviluppo.

Si è consapevoli che quello proposto sia un percorso di non semplice attuazione. Tuttavia, esso sembra rappresentare la soluzione più efficiente per rafforzare la multidimensionalità del sistema alimentare globale e la sua capacità di supportare gli obiettivi socioeconomici ed ecologici che la comunità internazionale intende conseguire.

ABSTRACT

Quella tra alimentazione e cambiamenti climatici

è una relazione complessa di causa-effetto, trattandosi di due sistemi interconnessi che evolvono nel tempo originando reciproche pressioni.

È indubbio che cambiamenti a lungo termine di temperatura e eventi meteorologici estremi impattino negativamente sulla produttività agricola e sulla qualità nutrizionale delle colture alimentari, intensificando i rischi di instabilità di un sistema alimentare globale già messo a dura prova dalla crescente domanda di cibo di una popolazione che, entro il 2050, si stima raggiungerà probabilmente quasi i dieci miliardi di persone.

D'altro canto, però, il sistema alimentare (agricoltura industriale, allevamento intensivo di bestiame, deforestazione, processi di distribuzione delle merci prodotte) contribuisce non poco ai cambiamenti climatici, generando circa un terzo delle emissioni globali di gas a effetto serra.

È, dunque, evidente che non si possa immaginare di realizzare alcuna strategia climatica senza ripensare a una modifica dell'intero sistema alimentare in modo da proiettarlo verso un sistema "climate-smart" in grado di fronteggiare gli impatti dei cambiamenti climatici su ognuno dei quattro pilastri della sicurezza alimentare.

The relationship between nutrition and climate change is a complex cause-effect relationship, as we are dealing with two interconnected systems that evolve over time, creating reciprocal pressures.

There is no doubt that long-term changes in temperature and extreme weather events negatively impact agricultural productivity and the nutritional quality of food crops, intensifying the risks of instability in a global food system already strained by the growing demand for food of a population which, by 2050, is estimated to likely reach nearly ten billion people.

On the other hand, however, the food system (industrial agriculture, intensive livestock farming, deforestation, distribution processes of the goods produced) contributes not a little to climate change, generating about one third of global greenhouse gas emissions.



It is therefore clear that we cannot think of implementing any climate strategy without rethinking a modification of the entire food system in order to

project it towards a “climate-smart” system capable of coping with the impacts of climate change on every one of the four pillars of food security.

