

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.

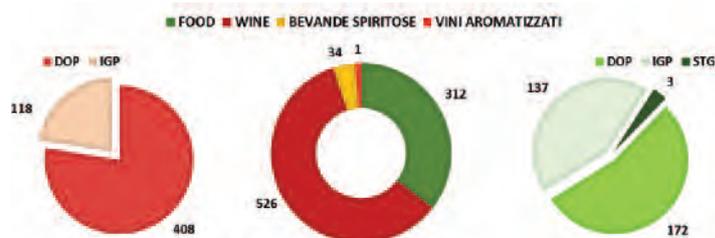


Figura 1. Numero delle produzioni di qualità italiane ripartite per settore agroalimentare (al centro) e per tipologia nel settore vino (a sinistra) e nel settore food (a destra)

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.

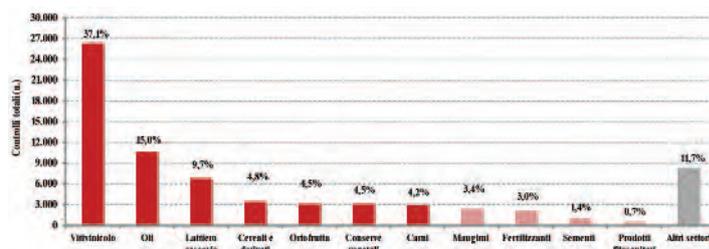


Figura 2. Ripartizione percentuale per settore merceologico dei controlli effettuati da ICQRF nel 2020

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 mantenere o introdurre 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 ex novo 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 mantenere o introdurre 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.