

La nuova disciplina delle pratiche commerciali sleali nella filiera agro-alimentare: criticità e prospettive

Antonio Jannarelli

A conclusione di queste due giornate di lavoro è oltremodo difficile tracciare una sintesi che tenga conto di tutte le questioni sollevate. In queste brevi conclusioni intendo soffermarmi su alcune questioni di ordine generale che sono emerse sia nella giornata di ieri, sia in quella odierna. È bene premettere, infatti, che l'*iter* per l'approvazione del decreto legislativo di attuazione della direttiva n. 633 del 2019 non si è ancora concluso¹, per cui anche le osservazioni relative a tale decreto vanno assunte con prudenza posto che al momento non è dato avere certezza sul fatto che il testo preso da noi in considerazione corrisponda pienamente a quello che sarà pubblicato nelle prossime settimane. Ciò rileva, a bene vedere, in quanto, come già osservato da Luigi Russo, si è in presenza di alcune carenze e inadeguatezze linguistiche che partono dalla direttiva per giungere sino al testo della legge delega e del successivo decreto legislativo di imminente pubblicazione. Ad ogni modo, ai fini di un inquadramento di ordine sistematico della disciplina sulle pratiche scorrette introdotta dalla direttiva con specifico riferimento alle relazioni *business to business* nei rapporti di filiera aventi ad oggetto prodotti agricoli e alimentari a base agricola, mi sembra utile partire da una considerazione avanzata alcuni anni fa a proposito della disciplina europea a tutela dei consumatori. Mi riferisco alla disciplina che si è

occupata sia della presenza nei contratti di clausole vessatorie unilateralmente imposte ai consumatori, sia della ricorrenza di pratiche scorrette poste in essere dagli operatori commerciali nel corso del rapporto contrattuale a danno dei consumatori. In particolare, quella legislazione europea muoveva pur sempre all'interno di una scelta di politica del diritto fondata sulla osservanza della disciplina del libero mercato in ordine alla fissazione dei prezzi dei prodotti al consumo.

Infatti, l'intervento della disciplina di armonizzazione europea non mirava certo a mettere in discussione la libera formazione dei prezzi nei mercati finali, che doveva restare affidata al libero gioco della concorrenza, salvo il presidio offerto dalla disciplina antitrust a livello europeo e nazionale assicurato rispettivamente dalla Commissione, dalla Corte di Giustizia e dalle autorità nazionali della concorrenza nonché dai giudici ordinari: presidio diretto a combattere, alla luce degli art. 101 e 102 del TFUE, sia la presenza di intese, accordi anti-competitivi, sia l'emersione di abusi di posizione dominante, con conseguenti pregiudizi per i consumatori.

Quella disciplina consumeristica in materia di relazioni contrattuali mirava, in definitiva, a porre rimedio alle distorsioni nella corretta competizione sul mercato finale dei prodotti derivante non tanto dalla presenza di prezzi "ingiusti", quanto dalla diversa qualità dei contratti, per effetto della quale, anche a parità di prezzo del prodotto da acquistare, poteva diversamente atteggiarsi il trattamento giuridico riservato dalla disciplina del rapporto a carico del consumatore, in termini, in definitiva, di costi aggiuntivi, poco palesi se non occulti, che nell'economia del rapporto erano in grado di erodere la corretta funzione informativa assicurata dal solo prezzo, con effetti distorsivi della stessa concorrenza.

Di qui la necessità di assicurare una preventiva

(¹) Al momento della redazione di queste note non era stato ancora pubblicato il D.Lgs. 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.

opera di polizia del mercato previa l'introduzione, prima di una disciplina volta a colpire le clausole abusive e vessatorie unilateralmente imposte e, successivamente, di norme indirizzate a colpire pratiche scorrette adottate nel corso della relazione: tutte in grado di incidere sull'equilibrio economico-giuridico degli scambi, a prescindere dalla misura del prezzo affidato sempre alle regole del libero mercato.

Viceversa, per i prodotti agricoli, come è stato puntualmente osservato da Luigi Costato a proposito della politica agricola comunitaria, è nota da sempre la strutturale debolezza economica dei produttori agricoli. In estrema sintesi, si può dire che per decenni la politica agricola comunitaria e successivamente quella europea ha puntato sulla fissazione di prezzi amministrati e, più in generale, su una disciplina dei mercati agricoli al fine di assicurare a tutti i produttori agricoli prezzi remunerativi per le loro produzioni e, così, di favorire una stabilità nell'offerta agricola tale da soddisfare la domanda alimentare dei consumatori.

In tale lunga stagione, il diritto europeo si è del tutto disinteressato della disciplina giuridica delle relazioni di scambio dei prodotti agricoli intercorrenti lungo la filiera tra i *farmers* e gli acquirenti delle loro produzioni, rappresentati in larga e crescente parte dalle imprese alimentari di trasformazione dei prodotti agricoli nonché dalla grande distribuzione commerciale.

Quando, per una serie di ragioni che qui non mette conto approfondire, si è ritenuto di abbandonare a livello europeo la politica di tutela degli operatori agricoli fondata sulla disciplina amministrata dei prezzi e, dunque, di lasciare al libero mercato sovranazionale ed internazionale la fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli, è emersa anche nel settore agro-alimentare l'esigenza di intervenire sulla "qualità" delle relazioni contrattuali che hanno come protagonisti i produttori agricoli in occasione dei contratti con cui essi assicurano la fornitura di materia prima alle imprese operanti lungo la filiera agro-alimentare. È dunque in questa linea che si colloca la disciplina adottata dalla direttiva europea contro le pratiche scorrette nei rapporti di filiera *business to*

business: rapporti di filiera, quelli aventi ad oggetto prodotti agricoli, per i quali può essere utile, al fine di meglio comprendere anche la direttiva e la sua possibile attuazione nel nostro paese, individuare tre questioni economiche di fondo che pesano sul loro funzionamento virtuoso o se si vuole ottimale, su cui si tornerà successivamente. La prima riguarda essenzialmente i costi di produzione che gravano sui produttori agricoli: nell'agricoltura industrializzata i *farmers* abbisognano di fattori della produzione sempre più sofisticati che essi acquistano dalle industrie agro-industriali. In ragione della loro forza economica, queste ultime sono in grado di imporre i loro prezzi agli agricoltori acquirenti, operando in un sistema generalmente di oligopolio, se non di monopolio.

La seconda riguarda i prezzi di vendita dei prodotti agricoli a proposito dei quali si è storicamente e strutturalmente radicata la debolezza dei singoli operatori agricoli, nell'incidere sulla loro fissazione, al di là delle stesse dimensioni della rispettiva azienda. Di qui, come è noto, sono emersi, prima, il protezionismo agricolo attuato sotto forma di intervento pubblico sui prezzi e, successivamente, l'adozione di un trattamento speciale per i mercati agricoli in ordine all'applicazione delle regole antitrust fondato sul riconoscimento e sulla legittima attività delle organizzazioni dei produttori, al fine di porre rimedio al fallimento del mercato, con la loro presenza e azione collettiva.

La terza, che in questa sede più ci interessa, riguarda i costi aggiuntivi che a valle della produzione agricola i produttori agricoli subiscono o si vedono imposti in sede di commercializzazione dei loro prodotti nel quadro della filiera agro-alimentare, in forma palese o oscura, per il tramite di clausole vessatorie o pratiche scorrette dovute alle determinazioni delle loro controparti negoziali.

Fatte queste precisazioni di contorno o se si vuole, di sistema, è possibile prendere più da vicino in considerazione innanzitutto la direttiva sulle pratiche scorrette nei rapporti della filiera agro-alimentare.

In primo luogo, a differenza di quanto a suo tempo introdotto a tutela dei consumatori finali, la

direttiva europea ha inteso intervenire, ponendo sullo stesso piano disciplinare, ai fini della tutela, la presenza nel contratto e nel rapporto contrattuale *business to business* sia di clausole vessatorie, sia di unilaterali pratiche scorrette adottate dagli acquirenti dei prodotti agricoli nei confronti dei loro fornitori.

A questo ultimo specifico proposito, però, la novità presente nella direttiva è che nell'individuazione del soggetto da tutelare la direttiva ha inteso fare riferimento alla figura del fornitore secondo una accezione ampia in grado di abbracciare non solo i produttori agricoli di base, coinvolti direttamente nella stipula di contratti di durata relativi alla fornitura dei loro prodotti, ma anche di altri operatori economici coinvolti nella circolazione di prodotti agricoli o alimentari. sempre a base agricola: giustamente Russo ha osservato che si debba parlare più correttamente di prodotti agro-alimentari.

Inoltre, trattandosi di rapporti *business to business*, e non già di rapporti tra operatori professionali e consumatori, la direttiva ha ritenuto che la tutela dovesse essere accordata e intervenire solo in presenza di un effettivo squilibrio di potere tra le parti private stipulanti per quanto pur sempre a danno dei fornitori. In altre parole, la direttiva ha previsto l'applicazione della disciplina, ivi compreso il sistema sanzionatorio, sul presupposto della presenza in concreto nel singolo rapporto contrattuale dello stato di dipendenza economica del fornitore rispetto al suo interlocutore. A tal fine, però, per semplificare il funzionamento della normativa, la direttiva ha affidato l'accertamento circa la sussistenza di tale rapporto di dipendenza alla sola comparazione tra i fatturati dei contraenti sulla base di una griglia in grado di abbracciare l'intera filiera agro-alimentare.

Sotto questo specifico profilo, la direttiva non ha inteso allontanarsi dall'esigere la presenza di una situazione di squilibrio di potere economico tra i contraenti, in termini di dipendenza economica del singolo fornitore nei confronti del singolo acquirente: presenza che il nostro ordinamento già aveva previsto a proposito dell'art. 62 della legge n. 27 del 2012. Al tempo stesso, però, ha

soltanto semplificato l'accertamento in concreto mediante il richiamo alla comparazione tra i fatturati. Viceversa, la prassi applicativa dell'art. 62, sulla base della interpretazione offerta dal decreto amministrativo di attuazione e della adesione a questa ultima da parte dell'autorità antitrust, ha sempre richiesto la preliminare verifica in ordine all'effettiva ricorrenza di una dipendenza economica tra le parti del rapporto.

È il caso di osservare che la scelta della direttiva da un lato di comprendere nella veste di fornitore da tutelare anche soggetti diversi dai produttori agricoli di base e, dall'altra, di subordinare l'applicazione della disciplina solo in presenza di un effettivo squilibrio di potere tra le parti affidato alla comparazione tra fatturati, permette di cogliere la diversità del livello funzionale su cui si colloca questa normativa rispetto a quella riguardante i medesimi contratti di fornitura presente nel reg. 1308 del 2013. Infatti, l'art. 168 del richiamato regolamento disciplina la forma ed il contenuto di tutti i contratti di fornitura di prodotti agricoli di cui sono protagonisti esclusivamente produttori agricoli in senso stretto, quale proiezione, nei rapporti di mercato, della tutela che tradizionalmente la PAC ha accordato a tali soggetti. Viceversa, la direttiva si occupa di tutti i rapporti che all'interno della filiera coinvolgono fornitori di prodotti agricoli e agro-alimentari, ivi compresi i produttori agricoli di base, sempre che sussista uno stato di dipendenza economica del fornitore, sia pure ricavato dalla comparazione dei rispettivi fatturati degli operatori volta a volta coinvolti. Come dire, dunque, che, a conferma del discutibile richiamo all'art. 43 del TFUE posto a fondamento anche della direttiva, questa assume un angolo di osservazione diverso che non è più quello del mercato agricolo visto dal versante dei soli produttori agricoli, proprio della PAC, bensì quello del mercato agro-alimentare in quanto tale, immerso nella complessiva filiera che giunge sino alla distribuzione finale e che coinvolge molteplici operatori. Mercato, quest'ultimo, in cui un singolo produttore agricolo, nella veste di fornitore, ben potrebbe essere economicamente più forte del proprio interlocutore commerciale cui vende a valle le

proprie produzioni, pur sempre restando debole “*price tacker*” quanto alla fissazione del prezzo del proprio prodotto agricolo.

Nella medesima prospettiva, incentrata sul rilievo da assegnare al riferimento a rapporti *business to business* nel mercato agro-alimentare, la direttiva non si è occupata in alcun modo della problematica relativa alla fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli oggetto dei contratti di fornitura. Questa, a ben vedere, risulta estranea rispetto alla disciplina delle pratiche scorrette nelle relazioni interne al mercato agro-alimentare. Dal punto di vista del versante strettamente agricolo dei produttori agricoli, la tematica relativa ai mezzi con cui fronteggiare la debolezza contrattuale degli operatori agricoli nella formazione dei prezzi continua tuttora a restare affidata esclusivamente alle scelte in materia di disciplina antitrust più favorevoli ai farmers che oggi è presente nel reg. 1308 del 2013, con tutte le correzioni e revisioni seguite alla nota sentenza nel caso *indivia* ed introdotte nel reg. 2393 del 2019: regolamento, questo ultimo, in cui si iscrive la novità costituita dal tema relativo agli accordi per l’ eventuale ripartizione lungo la filiera del valore tra i diversi operatori coinvolti a favore dei *farmers*.

In ordine al contenuto della direttiva, non è necessario qui richiamare la molteplicità delle fattispecie di pratiche e clausole ipotese ivi previste e soprattutto la distinzione tra quelle da considerarsi sempre vietate (la c.d. *black list*) e quelle vietate in mancanza della prova in ordine al fatto di essere state concordate effettivamente dalle parti con un linguaggio inequivoco (la c.d. *grey list*). Ciò che qui preme però segnalare è che le clausole e le pratiche scorrette individuate dalla direttiva si presentano come singole fattispecie oltremodo precise nella loro datità e materialità, per cui è abbastanza agevole constatarne la ricorrenza in concreto. In altre parole, a loro riguardo il compito spettante all’ autorità di vigilanza si presenta particolarmente agevole in quanto ciò che è necessario è una semplice attività di accertamento che non richiede interventi valutativi. Al di là delle comprensibili critiche che possono formular-

si sulle scelte della direttiva, va detto che il modello accolto dalla direttiva permette agli interlocutori commerciali dei fornitori di prodotti agricoli di ben prevedere le conseguenze delle loro eventuali scelte negoziali: la comparazione tra i fatturati assicura l’ agevole distinzione tra i fornitori beneficiari della tutela dagli altri; inoltre, la puntuale tassativa, quanto chiara, individuazione delle pratiche e delle clausole vietate non lascia margini di incertezze applicative.

Tralasciando, per ragioni di sintesi, le indicazioni presenti nella legge delega e passando alla valutazione del testo del decreto legislativo attuativo della direttiva, secondo l’ ultima stesura conosciuta, e dunque, salvo modifiche sostanziali che dovessero intervenire, è in primo luogo importante segnalare che l’ obiettivo del decreto è ben diverso dalla semplice e sola attuazione della direttiva.

Il decreto legislativo, a ben vedere, intende intervenire per disciplinare i contratti di fornitura di prodotti agricoli e agro-alimentari praticati nelle filiere agro-alimentari, più che solo occuparsi delle clausole e delle pratiche scorrette che possono emergere in siffatti rapporti, come viceversa ha inteso fare la direttiva europea.

Di qui discende innanzitutto la sovrapposizione della nuova disciplina nazionale introdotta nella direttiva con quella che si rinviene nel reg. 1308 del 2013 con specifico riferimento, però, ai soli fornitori che siano produttori agricoli in senso stretto. Per la medesima ragione, inoltre, il decreto porta all’ assorbimento, con conseguente abrogazione, dell’ art. 62 della legge n. 27 del 2012. Invero, il decreto non solo interviene per disciplinare la forma ed il contenuto di siffatti contratti, ma, anche con specifico riferimento dalla concreta disciplina relativa alle pratiche e alle clausole scorrette, intende abbracciare tutte le negoziazioni tra fornitori ed acquirenti, senza peraltro prevedere la pregiudiziale verifica circa la sussistenza in concreto tra le parti negoziali di un possibile abuso di dipendenza economica. Infatti, nel recepimento risulta disattesa anche la previsione della direttiva relativa alla comparazione tra i fatturati

dei contraenti. Questa ultima scelta, è il caso di rimarcarlo al fine di rispondere anche al quesito da ultimo sollevato da Saija, resta pur sempre in linea con la direttiva. Infatti, non volendo pregiudicare la diverse scelte normative già adottate da alcuni paesi, la direttiva ha puntato su una armonizzazione minima, lasciando ai singoli Stati la libertà di andare oltre nella tutela, ivi compresa la possibilità di una sua estensione anche agli acquirenti dei prodotti.

Il diverso *focus* che il decreto ha assunto rispetto a quello proprio della direttiva, mirante in particolare a disciplinare l'intero mercato dei rapporti di fornitura e non solo le vicende patologiche del rapporto subite dei soli fornitori in posizione di dipendenza economica, ha portato il decreto ad ampliare lo sguardo su tutte le relazioni di mercato, a prescindere dalla sussistenza in concreto di una dipendenza economica, ed in vista della tutela non solo dei fornitori ma anche degli acquirenti, in una prospettiva, a ben vedere, già preesistente nel nostro ordinamento alla luce della stessa disciplina che, sia pure in termini ambigui ed inadeguati, si rinveniva nell'art. 62 della legge n. 27 del 2012.

Alla luce delle scelte adottate dal decreto, resta pur sempre uno spazio residuo per l'applicazione della disciplina generale sull'abuso di dipendenza economica di cui all'art. 9 della legge sulla subfornitura oggetto dell'attenta relazione del prof. Fabbio e su cui si tornerà in prosieguo.

A proposito, poi, della disciplina strettamente attuativa della direttiva, il decreto ha innanzitutto riprodotto la lista delle ipotesi, quella del tutto negativa nonché quella c.d. *grey*, contenuta nella direttiva, sia pure con alcune carenze linguistiche su cui non mette conto qui dilungarsi. In queste, peraltro, ha altresì fatto riferimento alla possibile tutela non solo del fornitore ma anche dell'acquirente.

La novità più importante introdotta dal decreto è che a questa prima elencazione di ipotesi, in larga parte corrispondenti, pur con qualche deficienza linguistica, con quelle contenute nella direttiva, segue un'elencazione di ulteriori nuove singolari ipotesi.

Queste ultime, riferite a tutela ora dei fornitori ora anche degli acquirenti, si presentano profondamente diverse da quelle presenti nel testo della direttiva e riprese dal decreto. Infatti, a differenza di queste ultime, relative a precise e circostanziate fattispecie di agevole individuazione e riscontro, le nuove ipotesi introdotte dal legislatore nazionale si presentano sotto forma di clausole generali e con l'utilizzo di formule indeterminate che, se, da una parte, ben potrebbero comprendere ed abbracciare anche quelle puntuali già presenti nella direttiva, dall'altra esigono una complessa valutazione giuridica destinata a coinvolgere l'intera operazione economica.

Pur con tutte le riserve già in passato avanzate in ordine all'effettiva sensibilità mostrata dall'autorità antitrust nell'occuparsi delle specifiche caratteristiche dei mercati agricoli e agro-alimentari, è difficile negare che nella sua veste e composizione attuale l'ICQRF, l'Ispettorato Centrale della tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, individuato dal decreto quale nuova autorità per combattere le pratiche scorrette nei rapporti della filiera agro-alimentare in sostituzione dell'autorità della concorrenza, a differenza di questa ultima non presenta al suo interno, né può procurarsele con una diversa strutturazione, le competenze giuridiche necessarie per la complessa valutazione che le ipotesi da ultimo richiamate esigono. Qui, infatti non si tratta di accertare alcune situazioni fattuali, per le quali l'ispettorato è più che attrezzato, bensì di effettuare una valutazione sul piano squisitamente giuridico dell'impatto negativo di talune clausole sull'equilibrio dell'intero rapporto negoziale. Del resto, non può dimenticarsi, che a proposito della valutazione di siffatte clausole, spetta al giudice ordinario dichiararne la nullità, fermo restando per l'autorità il compito di irrogare sanzioni amministrative. Si tratta, al riguardo, di interventi autonomi ed indipendenti l'uno dall'altro, come conferma peraltro la disposizione contenuta nel testo del decreto secondo la quale la conciliazione in via di mediazione giudiziaria della controversia non è di ostacolo a che l'autorità possa intervenire con le

sanzioni di sua competenza.

In definitiva, l'attenzione del decreto si è indirizzata alla disciplina, sia pure parziale ed incompleta, dei contratti di fornitura di prodotti agricoli e agro-alimentari, in termini di forma e contenuto. In questa ampia prospettiva, anche la tematica delle pratiche scorrette e delle clausole abusive previste a danno dei fornitori ovvero degli acquirenti viene affrontata in termini generali, a prescindere, dunque, da una valutazione circa la sussistenza in concreto di un abuso di dipendenza economica di un contraente rispetto all'altro. Non meraviglia, da questo punto di vista, che il decreto abbia altresì fatto riferimento anche a pratiche negoziali che operano negativamente non tanto all'interno del singolo rapporto, alterandone l'equilibrio, ma che invece incidono sul corretto funzionamento dell'intero mercato.

In questa ottica, a ben vedere, si collocano le disposizioni relative al divieto delle aste a doppio ribasso e alle vendite sottocosto. Si tratta, infatti, di fattispecie che già erano al centro di altri interventi normativi in *itinere* a livello parlamentare e che non implicano la presenza di una pratica scorretta all'interno di una specifica operazione contrattuale. Esse piuttosto incidono sul corretto funzionamento dell'intero mercato. Nel primo caso, ossia quello delle aste a doppio ribasso, la fissazione vittoriosa del prezzo più basso dipende dalla competizione al ribasso prospettata, alla cieca, dagli stessi fornitori, con la conseguente mortificazione dell'intero mercato, più che di una sola transazione. Il divieto colpisce, dunque, una tecnica di negoziazione più che una specifica relazione contrattuale.

Nel secondo caso, il divieto di modifiche unilaterali del prezzo da parte dell'acquirente, previsto nella direttiva e nel testo del decreto, era già sufficiente a prevenire il determinarsi di un pregiudizio per il fornitore ove fosse stato costretto a dover subire una riduzione del corrispettivo concordato, quale traslazione a suo danno, della determinazione dell'acquirente di procedere a valle a successive vendite sotto costo, con pregiudizi destinati a ricadere sull'intero bacino dei fornitori. Anche in questo caso, in definitiva si è

inteso disciplinare le vendite finali sotto costo, restringendone la praticabilità rispetto al quadro normativo preesistente, e, al tempo stesso, precisare la tutela restitutoria destinata al fornitore danneggiato dalla contrazione del corrispettivo da lui atteso comminatagli ingiustamente dall'acquirente.

In definitiva, la disciplina della direttiva è incentrata soprattutto sulla tutela dei fornitori rispetto alla previsione nel contratto di costi aggiuntivi posti a loro carico e in grado di erodere il livello del ricavo ottenuto sulla base dei prezzi convenuti tra le parti. Ciò è sufficiente per comprendere che questa normativa non è certo in grado di fornire una risposta al problema di fondo che tocca gli operatori agricoli legato alla bassa remuneratività dei prezzi dei prodotti agricoli dovuta alla loro strutturale debolezza negoziale. Tale debolezza, a tacer d'altro, richiede ovviamente un potenziamento della contrattazione collettiva affidata in primo luogo alle organizzazioni dei produttori: contrattazione che continua tuttora a rinvenire ostacoli a livello della disciplina europea per via dell'orientamento oltremodo cauto se non ostile tradizionalmente adottato dalla Commissione europea.

A bene vedere, al cuore di questa problematica, vi è la questione che lucidamente ha posto in evidenza la prof. Canfora nel suo intervento di ieri relativo appunto ai costi di produzione che gravano sui produttori agricoli e che nel loro lievitare riducono il margine di guadagno dei produttori agricoli.

Si tratta di un problema di sistema che richiede soluzioni adeguate nell'ambito della disciplina europea della PAC e degli interventi in grado di incidere sulle crisi di mercato in quanto tale. Sul punto è necessario essere chiari per evitare ambigue fughe in avanti. In particolare, è bene chiarire che interventi miranti a colpire comportamenti scorretti nelle relazioni di filiera non possono essere utilizzati per fronteggiare crisi di mercato che in alcuni casi gravi conducono alla formazione di prezzi per i prodotti agricoli al di sotto dei costi di produzione. Sotto questo profilo, il divieto di fissare prezzi al di sotto dei costi di produzione previsto nel decreto ha una portata ope-

rativa decisamente limitata ed eccezionale e non può certo fornire risposte a fronte di situazioni generali di crisi di mercato.

Le ultime vicende del latte caprino e gli interventi dell'autorità della concorrenza che hanno escluso la ricorrenza in concreto di comportamenti sanzionabili ai sensi dell'art. 62 da parte degli acquirenti sono eloquenti, come si è cercato anche altrove di evidenziare.

Nella specie, infatti, a fronte delle difficoltà incontrate dalle industrie alimentari di collocare, come è avvenuto in passato, i formaggi caprini sul mercato statunitense si è venuto a determinare un crollo della domanda di latte, a dispetto, viceversa, di una offerta rimasta invariata: invariata, in quanto gli animali vanno comunque munti ogni giorno. In questo caso, è impossibile pensare che il crollo del prezzo del latte sia dovuto a comportamenti scorretti o opportunistici degli acquirenti da sanzionare come tali. In altre parole, lo strumento introdotto dalla direttiva e attuato dal decreto può efficacemente combattere solo le colpevoli devianze del singolo operatore rispetto al corretto funzionamento del mercato, ma nulla può di fronte a crisi di mercato in quanto tali.

Invero, per ciò che attiene al governo dei mercati agricoli è inevitabile il passaggio da una strumentazione microeconomica, sebbene fondata pur sempre su *un public enforcement*, come è appunto il caso delle pratiche scorrette di cui alla direttiva in esame, ad una macroeconomica, di sistema che prenda in considerazione i rapporti tra il settore primario dell'economia e gli altri settori, a partire dalle relazioni interne alle filiere.

Pur non rientrando in questo secondo specifico ambito ora richiamato, mette conto segnalare la lucida riflessione del Prof. Masini dedicata al ruolo ed ai compiti che il decreto legislativo attuativo della direttiva ha inteso assegnare ai soggetti collettivi, con riferimento non solo alle organizzazioni dei produttori, ma anche alle strutture sindacali e professionali generali dell'agricoltura e degli altri settori economici operanti nelle filiere agro-alimentari.

Molti decenni fa in occasione della riforma dei contratti agrari, i sindacati agricoli ottennero un

riconoscimento significativo ed originale del loro ruolo attraverso la disciplina dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982 a proposito della stipula degli accordi in deroga conclusi con la loro assistenza in materia di contratti agrari. Nel testo del decreto sui contratti di fornitura, ossia sui contratti che si concludono ai cancelli delle imprese agricole con gli acquirenti dei prodotti agricoli, si registra un'analogia soluzione normativa per la quale, fermo restando il rispetto delle disposizioni sulle pratiche scorrette, viene riassegnata ai sindacati agricoli una funzione assistenziale ai fini della stipula dei contratti di fornitura nella catena agro-alimentare con alcune modifiche disciplinari. Il tema meriterebbe una analisi dettagliata che non può essere qui svolta.

Tuttavia, nel prendere atto dello spostamento strategico dell'intervento dei sindacati agricoli sul versante a valle delle imprese agricole, ossia nelle relazioni di mercato che coinvolgono gli operatori agricoli nella veste di fornitori ed i loro partners economici lungo la filiera agro-alimentare, diversa è la mia valutazione di insieme rispetto a quella a prospettata da Masini nella sua relazione. In particolare, non posso non esprimere cautele e riserve sulle aperture che il decreto registra a proposito del ruolo che si intende assegnare pur sempre ai sindacati agricoli nella programmazione nazionale delle relazioni di mercato. Il riferimento è alla stipula di accordi quadro a livello nazionale con la fissazione anche delle clausole relative ai prezzi. Francamente, allo stato attuale della disciplina europea e nazionale in materia di concorrenza, questa previsione appare chiaramente in contrasto con il vigente diritto antitrust. Per altro verso, a conferma che lo stesso legislatore italiano sia consapevole della fuga in avanti posta in essere con questa soluzione, più precisamente della forzatura alla base della disposizione introdotta nel comma 5 dell'art. 3 del progetto di decreto, è significativo che questa norma si chiuda con la precisazione secondo la quale *“sono fatte salve le funzioni e le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287”*. Per concludere, un'ultima osservazione merita il

richiamo all'art. 9 della legge sulla subfornitura al centro della relazione di Philipp Fabbio. Il decreto, come si è cercato di evidenziare, a proposito della applicazione della disciplina sulle pratiche scorrette, ha espunto il riferimento al tema relativo all'abuso di dipendenza economica che, viceversa, era alla base dell'art. 62 della legge n.27 del 2012.

Ciò significa, a ben vedere, che la fattispecie di cui all'art. 9 della legge sulla subfornitura, opportunamente richiamata da Fabbio, continua a poter essere applicata anche nei rapporti di filiera tra fornitori e acquirenti con le conseguenze disciplinari di stretto diritto privato e di competenza del giudice ordinario previste da tale disposizione. Va, però, qui segnalato che da qualche tempo e senza però che la dottrina e la prassi applicativa abbiano sino ad ora registrato la novità, il nostro legislatore ha arricchito tale disposizione con un comma 3 bis. Questa nuova norma dispone che, ove si sia in presenza di un abuso di dipendenza, nell'ambito pur sempre di uno specifico singolo rapporto negoziale, ma che abbia inciso anche negativamente sul mercato, ferma restando la competenza del giudice ordinario per la tutela nel rapporto della parte che abbia subito l'abuso, l'autorità della concorrenza è legittimata ad irrogare sanzioni ai sensi della legge n. 287 del 1999. Se a questo si aggiunge che parte della stessa disciplina contenuta nel codice di consumo a tutela del consumatore trova applicazione anche a tutela delle piccole e medie imprese, con l'intervento dell'autorità della concorrenza, appare evidente che il quadro disciplinare relativo ai rapporti *business to business* nelle relazioni di filiera è ben più frastagliato di quanto possa immaginarsi a prima vista. Si richiede, in definitiva, una complessiva compiuta lettura da parte della dottrina che, però, ben può avvalersi dei risultati parziali raggiunti nel presente incontro.

ABSTRACT

La relazione, nel richiamare i contributi emersi dal convegno, analizza le novità fondamentali della

direttiva e del progetto del decreto attuativo elaborato in Italia.

In particolare, essa ha inteso innanzitutto segnalare la differenza di fondo tra gli obiettivi della direttiva e quelli del decreto. La prima, infatti, è intervenuta sulle pratiche scorrette nelle relazioni della filiera agro-alimentare al fine di assicurare un migliore equilibrio economico e giuridico delle relazioni di filiera, senza però considerare la questione dei prezzi agricoli, sul presupposto di una oggettiva debolezza del singolo fornitore (sia esso agricoltore o no) nei confronti del singolo acquirente dei prodotti agro-alimentari fondata sulla comparazione dei rispettivi fatturati. Pur invocando l'art. 43 del TFUE, la direttiva ha, in realtà, preso in considerazione il mercato agro-alimentare nella prospettiva unitaria della filiera, e non il mercato agricolo in senso stretto a tutela dei soli farmers secondo la prospettiva propria della PAC. Il decreto, a sua volta, ha accentuato siffatta divaricazione: il tema delle pratiche scorrette è stato affrontato nel quadro di una più ampia disciplina destinata a regolare tutte le relazioni di filiera, con l'aggiunta di ipotesi in materia di pratiche scorrette poste anche a tutela degli acquirenti e con l'introduzione di interventi regolativi affidati ai sindacati agricoli e alle organizzazioni dei produttori.

The report, in recalling the contributions that emerged from the conference, analyzes the fundamental innovations of the directive and of the draft implementing decree drawn up in Italy.

In particular, it first sought to point out the fundamental difference between the objectives of the directive and those of the decree. The first, in fact, intervened on unfair practices in the relations of the agro-food chain in order to ensure a better economic and legal balance of the chain relations, without however considering the issue of agricultural prices, on the premise of an objective weakness of the single supplier (whether a farmer or not) towards the individual purchaser of agro-food products, based on the comparison of their respective turnover. While invoking Article 43 of the TFEU, the directive actually took into conside-



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XVI, numero 2 · Aprile-Giugno 2022

26

ration the agro-food market in the unitary perspective of the supply chain, and not the agricultural market in the strict sense to protect farmers only from the perspective of the CAP. The decree, in turn, has accentuated this gap: the issue of unfair practices was addressed within the fra-

mework of a broader discipline intended to regulate all supply chain relations, with the addition of hypotheses regarding unfair practices also posed to protection of buyers and with the introduction of regulatory interventions entrusted to agricultural unions and producers' organizations.

