

AIDA – Le Pratiche Commerciali Sleali nelle Filiere Agroalimentari
Reggio Calabria – 26-27 novembre 2021

Ferdinando Albisinni
La Direttiva 2019/633 tra PAC e mercati
Directive 2019/633 between CAP and markets

ABSTRACT

Nel 2014 il Convegno annuale dell'AIDA, a dieci anni dalla sua costituzione, è stato dedicato a “*Il Diritto Alimentare – Laboratorio del nuovo diritto europeo*”.

Oggi ben possiamo dire che il *Laboratorio del nuovo diritto europeo* è il *Diritto dell'Agricoltura*, inteso quale *diritto di filiera*, che muove dall'*agricoltura* quale oggetto e presupposto necessario di una disciplina, che è insieme unitaria e fortemente innovativa, e si applica tanto ai prodotti alimentari ottenuti per trasformazione di prodotti agricoli, che ai prodotti agricoli non aventi destinazione alimentare.

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

Phil Hogan, Commissario Europeo all'agricoltura in carica all'epoca dell'approvazione della Direttiva 2019/633, ha sottolineato come questo provvedimento sia solo “una parte delle proposte sulla filiera agroalimentare”, ricordando il *Regolamento Omnibus* del 2017 ed il nuovo *Regolamento sulla trasparenza nell'analisi del rischio* anch'esso approvato nel 2019. A questi provvedimenti mi sembra possa essere affiancato l'innovativo *Regolamento sui controlli* del 2017, che va ben oltre il perimetro dei soli prodotti alimentari assegnando attenzione all'intero *ciclo della vita*.

Tutti questi atti indicano quale propria base giuridica l'art. 43.2. TFUE, e così il “*perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca*”, talvolta affiancando a tale articolo quelli che riguardano il mercato unico e la tutela della salute.

La Direttiva 2019/633, in particolare, ha quale unica base giuridica l'art. 43.2. TFUE.

La PAC dunque investe e regola il mercato.

Questa non è una novità: è una scelta praticata da tempo e riaffermata più di venti anni fa con il Reg. (CE) n. 820/97 adottato in risposta alla crisi della BSE; scelta che ha trovato espressa conferma nella decisione su tale regolamento pronunciata dalla Corte di Giustizia del 2000 – C/269/97.

C'è di nuovo che la PAC, con la Direttiva n. 2019/633, non soltanto investe e regola il mercato, ma introduce paradigmi innovativi, per l'oggetto, i soggetti, l'ambito territoriale applicativo, muovendo dalla dichiarata necessità di “*garantire un tenore di vita equo alla popolazione agricola*”, e così, per citare solo alcune delle novità introdotte:

- l'individuazione di talune pratiche commerciali comunque qualificate come sleali, e dunque illecite, a prescindere da eventuali accordi (così superando l'impianto delle generali Direttive n. 2005/29 e n. 2011/7 sulle pratiche commerciali sleali);
- la non necessità dell'accertamento in concreto di una posizione dominante, o di un

concreto abuso (a differenza di quanto sin qui ritenuto in Italia dalle circolari del Mipaaf e dell' AGCM in riferimento all'art. 62 del D.L. 1/2012);

- la previsione di sanzioni “efficaci, proporzionate, e dissuasive” (ben superiori a quelle sin qui previste in Italia dall'art. 62 del D.L. n. 1/2012, pur dopo l'incremento introdotto nel 2015);
- la riconduzione della definizione di “*prodotti alimentari*” non al Reg. (CE) n. 178/2002 (come aveva fatto in Italia il D.M. Mipaaf 19-10-2012 n. 199, con formula in prosieguo censurata dal TAR del Lazio), ma all' Allegato I del TFUE.

A ciò si aggiunge – ed è elemento decisamente innovativo – la disposizione, assente nell'originaria proposta della Commissione, ed inserita in sede di dibattito parlamentare, che prevede l'applicazione della direttiva a qualunque “*acquirente*”, “*indipendentemente dal luogo di stabilimento di tale persona*” (art. 2, punto 1) della Direttiva).

Già in precedenza il Regolamento sui controlli del 2017, anch'esso approvato avendo quale base giuridica l'art.43 (assieme agli artt. 114 e 168 TFUE), si è posto come *regolamento della globalizzazione*, con un ambito applicativo che va ben oltre i confini UE. E non casualmente gli interventi della Commissione sul commercio globale, adottati in periodo di pandemia, sono stati configurati come regolamenti di esecuzione di quello del 2017 anche quando non relativi a prodotti alimentari.

La Direttiva 2019/633 espande insomma il proprio perimetro applicativo ben oltre i confini dell'Unione Europea, ricercando risposte originali alle sfide della *globalizzazione*, pur rinviando all'attuazione nazionale l'individuazione delle concrete procedure applicative di tale ultrattività.

Lungo questo percorso il diritto europeo, muovendo dalla PAC, si fa “*diritto nazionale altrui*” (per riprendere la formula di Francesco Galgano), e la riaffermata *specialità dell'agricoltura*, individuata quale presupposto della nuova disciplina, si traduce in misure originali, nel merito e nella struttura, che potranno operare come modello per innovazioni regolatrici in altri settori dell'ordinamento europeo, come già più volte accaduto in passato.

* * * * *

In 2014, the annual AIDA Conference, ten years after its establishment, was dedicated to “*Food Law - Laboratory of the new European law*”.

Today we can well say that the *Laboratory of the new European law* is the *Agricultural Law*, understood as the right of the supply chain, which starts from agriculture as the object and necessary prerequisite of a discipline, which is both unitary and highly innovative, and applies both to food products obtained by processing agricultural products, as well as to agricultural products not intended for food purposes.

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

Phil Hogan, European Commissioner for Agriculture in office at the time of the approval of Directive 2019/633, underlined how this provision is only “*part of the proposals on the agri-food chain*”, recalling the 2017 Omnibus Regulation and the *new Regulation on transparency in the risk analysis* also approved in 2019. It seems to me that these measures can be accompanied by the innovative *Regulation on controls of 2017*, which gave attention and relevance to the

entire life cycle, going well beyond the perimeter of food products only.

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

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

The CAP therefore invests and regulates the market.

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

What is new is that the CAP, with Directive No 2019/633, not only regulates the market, but introduces innovative paradigms, with reference to the object, the subjects, the territorial scope of application, starting from the declared need to "*to ensure a fair standard of living for the agricultural community*", and so, to name just some of the innovations introduced:

- the identification of certain commercial practices in any case qualified as unfair and therefore illegal, regardless of any agreements (thus overcoming the system of general Directives n. 2005/29 and n. 2011/7 on unfair commercial practices);

- the non-necessity of the concrete ascertainment of a dominant position, or of an effective abuse (unlike what has been held up to now in Italy by the Mipaaf and AGCM circulars with reference to art.62 of Legislative Decree 1/2012);

- the provision of "effective, proportionate, and dissuasive" sanctions (far higher than those provided for in Italy up to now by art. 62 of Legislative Decree no. 1/2012, even after the increase introduced in 2015);

- the tracing of the definition of "*food products*" not to Reg. (EC) No 178/2002 (as the Ministerial Decree Mipaaf 19-10-2012 n. 199 had done in Italy, with the formula hereinafter criticized by the Lazio Regional Administrative Court), but in Annex I of the TFEU.

Added to this - and it is a strongly innovative element - is the provision, absent in the original Commission proposal, and included by the EU Parliament, which provides for the application of the directive to any buyer, "*irrespective of that person's place of establishment*".

Already the 2017 Regulation on Controls, which was also approved having Art. 43 as its legal basis (together with Art. 114 and 168 TFEU), set itself up as a *regulation of globalization*, with an application area that goes far beyond the EU borders. And it is no coincidence that the Commission's interventions on global trade, adopted in the pandemic period, were configured as implementing regulations of the 2017 Reg. one even when not related to food products.

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

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