

N. 07195/2013 REG.PROV.COLL.
N. 11126/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 11126 del 2012, proposto da Chefaro Pharma Italia s.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avv.ti Diego Vaiano e Raffaele Izzo, presso il cui studio è elettivamente domiciliata, in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

contro

- il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali

- il Ministero dello Sviluppo Economico

in persona dei rispettivi legali rappresentanti, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

- dell'art. 2 del decreto adottato dal Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, in data 19 ottobre 2012, in vigore dal 24 ottobre 2012, con il quale è stata data attuazione a quanto disposto dall'art. 62 del decreto

legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012 n. 27, recante Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli ed agroalimentari;

- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2013 il dott. Roberto Politi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Espone l'odierna ricorrente – operante, fra l'altro, nel settore della produzione e distribuzione di integratori alimentari – che tali prodotti hanno trovato disciplina nel Decreto Legislativo 21 maggio 2004 n. 169 (di attuazione della Direttiva comunitaria 2002/46/CE), con il quale sono state dettate le norme relative alla produzione, al confezionamento, all'etichettatura, alla pubblicità, alla purezza delle fonti di vitamine e minerali.

Il Decreto in questione, in particolare, ha confermato, anche formalmente, il carattere “alimentare” degli integratori e l'inassimilabilità di essi ai medicinali.

Peraltro, in ragione della ritenuta ascrivibilità dei prodotti in questione alla nozione di “alimento” di cui al Regolamento CE 178/2002, gli integratori alimentari sono interessati dall'attuazione delle disposizioni dettate dal decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 (convertito in legge 24

marzo 2012 n. 27), di cui alla decretazione ministeriale oggetto della presente impugnativa.

In particolare, l'art. 62 del decreto legge 1/2012, recante Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli ed agroalimentari, ha stabilito che i contratti relativi a tali prodotti, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, debbono essere necessariamente stipulati in forma scritta e devono indicare, pena la nullità del contratto stesso, la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento.

Diversamente rispetto a quanto stabilito dalla citata disciplina, le prassi commerciali nel settore non contemplavano la conclusione per iscritto del contratti e prevedevano tempi di pagamento più lunghi.

Nell'escludere che gli integratori alimentari siano assimilabili ai "prodotti agricoli" ed ai "prodotti agroalimentari" (per come definiti dalla vigente disciplina comunitaria), parte ricorrente assume che il Legislatore sia incorso in un refuso, atteso che:

- se la rubrica dell'art. 62 in questione si riferisce ai soli prodotti "agricoli ed agroalimentari"
- diversamente, nel testo della previsione legislativa si fa riferimento ai prodotti "alimentari"

con riveniente difficoltà interpretativa in ordine all'esatto ambito di applicazione della disposizione di che trattasi.

Il decreto attuativo previsto dall'art. 11-bis del decreto legge 1/2012, lungi dal dirimere le ambiguità ermeneutiche rivenienti dalla norma primaria, ha operato un riferimento ai "prodotti agricoli" (di cui all'Allegato 1 dell'art. 38, comma 3, del TFUE) ed ai "prodotti alimentari" (di cui all'art. 2 del Regolamento CE 178/2002): per l'effetto dovendo intendersi le relative disposizioni estese anche agli integratori

alimentari.

Alla luce dell'interesse alla sollecitazione del sindacato giurisdizionale riveniente dalla contestata applicazione delle disposizioni del decreto legge 1/2012 anche al settore merceologico da ultimo indicato, parte ricorrente ha articolato, con il presente mezzo di tutela, le seguenti doglianze avverso il gravato decreto ministeriale:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 62 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012 n. 27. Eccesso di potere per illogicità manifesta, sproporzione e difetto dei presupposti. Violazione dell'art. 33 del D.Lgs. 300/1999 e dell'art. 17 della legge 400/1988.

L'illegittimità dell'impugnato decreto risiederebbe, secondo la prospettazione di parte ricorrente, nel non aver compreso che l'ambito oggettivo di applicazione delle norme dettate dall'art. 62 del decreto legge 2/2012 avrebbe dovuto essere circoscritto ai soli contratti sottoscritti per la cessione dei prodotti agroalimentari.

Nel ribadire come tale delimitazione sia esplicitata dalla rubrica della norma, Chefaro Pharma soggiunge come la difformità lessicale (prodotti agricoli ed agroalimentari; prodotti alimentari) risultante dalla disposizione legislativa in rassegna avrebbe dovuto essere risolta nel senso dalla medesima parte auspicato, in quanto:

- la normativa in questione ha carattere speciale (e sarebbe, per l'effetto, insuscettibile di estensione applicativa a tutti i prodotti alimentari)
- il rinvio alla nozione di "alimento", per come individuata dal Regolamento comunitario 178/2002, sarebbe inappropriato, atteso che quest'ultimo reca la disciplina sulla sicurezza alimentare;
- la competenza del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali riguarda esclusivamente la commercializzazione dei prodotti

agricoli ed agroalimentari come definiti dal paragrafo 1 dell'art. 32 del Trattato.

2) Violazione e falsa applicazione, sotto diverso profilo, dell'art. 62 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012 n. 27. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e disparità di trattamento. Violazione degli artt. 2, 3 e 41 della Costituzione.

L'estensione al mercato degli integratori alimentari della normativa di cui all'art. 62 dell'epigrafato decreto determinerebbe, ad avviso di parte ricorrente, una illegittima incisione del mercato stesso, senza che al riguardo ricorrano esigenze di protezione del contraente debole (rinvenibili, invece, nel mercato dei prodotti agroalimentari).

Inoltre, la regolamentazione coattiva delle condizioni contrattuali costituirebbe uno strumento potenzialmente lesivo della libertà di iniziativa economica e della sua autonomia.

Conclude parte ricorrente insistendo per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento dell'atto oggetto di censura.

L'Amministrazione intimata, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'infondatezza delle esposte doglianze, invocando la reiezione dell'impugnativa.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla pubblica udienza del 26 giugno 2013.

DIRITTO

1. La delibazione della controversia impone una previa ricognizione del quadro normativo di riferimento.

In primo luogo, va osservato che il comma 1 dell'art. 62 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito in legge, con

modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012 n. 27, ha previsto che “i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento. I contratti devono essere informati a principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, con riferimento ai beni forniti”.

Tale formulazione normativa consegue alle modificazioni apportate all'originario testo della disposizione per effetto dell'art. 36-bis del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 (convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2012 n. 221), che ha da essa espunto le parole «a pena di nullità».

Ciò osservato, va dato atto – omogeneamente a quanto dalla parte ricorrente rilevato nell'atto introduttivo – della difforme indicazione appalesata dal riportato disposto normativo rispetto all'epigrafe dello stesso art. 62 (intitolata “Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di *prodotti agricoli e agroalimentari*”).

Si osserva, poi, che il successivo comma 4 specifica che “Per «prodotti alimentari deteriorabili» si intendono i prodotti che rientrano in una delle seguenti categorie:

- a) prodotti agricoli, ittici e alimentari preconfezionati che riportano una data di scadenza o un termine minimo di conservazione non superiore a sessanta giorni;
- b) prodotti agricoli, ittici e alimentari sfusi, comprese erbe e piante aromatiche, anche se posti in involucro protettivo o refrigerati, non sottoposti a trattamenti atti a prolungare la durabilità degli stessi per un

periodo superiore a sessanta giorni;

c) prodotti a base di carne che presentino le seguenti caratteristiche fisico-chimiche: [omissis]”.

La previsione di cui al comma 11-bis dell’art. 62 (secondo cui “Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro tre mesi dalla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto, sono definite le modalità applicative delle disposizioni del presente articolo”), ha trovato attuazione con l’emanazione del D.M. 19 ottobre 2012 n. 199.

L’art. 1 del decreto in questione ne precisa l’ambito di applicazione con riferimento “ai contratti di cui all’articolo 62, comma 1 e alle relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti *agricoli* e *alimentari*, la cui consegna avviene nel territorio della Repubblica italiana, con particolare riferimento alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale”.

Il successivo art. 2 ha, poi, stabilito (comma 1) che “Ai fini del presente decreto, si intende per:

a) prodotti agricoli: i prodotti dell'allegato I di cui all'articolo 38, comma 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

b) prodotti alimentari: i prodotti di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002”.

Il comma 3 dell’art. 38 del TFUE rinvia, quanto all’individuazione dei prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi, all’elenco che costituisce l’Allegato I.

La lettura dell’Allegato consente di appurare che non tutti i prodotti

agricoli ivi elencati sono destinati all'alimentazione umana (e, rientrano, quindi, nel novero dei prodotti definibili “*agroalimentari*”); essendo in esso ricompresi prodotti (“Piante vive e prodotti della floricoltura”: cap. 6; “Tabacchi greggi e non lavorati. Cascami di tabacco”: cap. 24; “Sughero naturale greggio e cascami di sughero; sughero frantumato, granulato o polverizzato”: cap. 45) evidentemente non preordinati a tale finalità.

Con il Reg. (CE) 28 gennaio 2002 n. 178/2002 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare) sono stati stabiliti “i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare” (art. 1, comma 2).

Il successivo art. 2, nel dettare la definizione di “alimento”, ha stabilito che, “ai fini del presente regolamento si intende per ‘alimento’ (o ‘prodotto alimentare’, o ‘derrata alimentare’) qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani”.

Già da questa ampia definizione è dato inferire, con carattere di immediata intuitività, che nella nozione di “*alimento*”, in relazione alla finalizzazione contenutistica esplicitata dal legislatore europeo, non sono esclusi – né ad essi viene riservata differenziata considerazione – i prodotti “*agroalimentari*”, ovvero i prodotti dell'attività agricola destinati alla alimentazione umana.

Il prodotto “*agroalimentare*”, anzi, rappresenta un sotto-insieme del

prodotto “*alimentare*”, nel senso che rientrano in tale ultima nozione tutti i prodotti dell’agricoltura destinati all’alimentazione umana.

Non è invece sostenibile l’affermazione speculare, ovvero che tutti i prodotti dell’attività agricola sono necessariamente anche prodotti alimentari.

Ne consegue che, laddove venga impiegata la locuzione “*prodotto alimentare*”, essa – in assenza di diversa specificazione o precisazione – comprende senz’altro anche il *prodotto “agroalimentare”*; mentre tale ultima indicazione, *ex se* riguardata, deve intendersi estesa esclusivamente ai prodotti dell’agricoltura destinati all’alimentazione umana.

2. Ciò preliminarmente chiarito, osserva il Collegio che parte ricorrente ha depositato in giudizio, in data 16 aprile 2013, una nota dell’Ufficio Legislativo del Ministero dello Sviluppo Economico, nella quale si sostiene che la norma di cui all’art. 62 del decreto legge 1/2012 sarebbe stata “superata” per effetto dell’entrata in vigore del D.Lgs. 9 novembre 2012 n. 192 (di attuazione della Direttiva 2011/7/UE), recante una disciplina asseritamente “più stringente” rispetto a quella precedente di cui al D.Lgs. 231 del 2002.

2.1 Nell’osservare come la normativa da ultimo intervenuta abbia dettato “una disciplina generale in materia di termini di pagamento per tutte le transazioni commerciali” (con distinzione per i contratti tra imprese e quelli tra imprese e P.A.), con la nota ministeriale in rassegna si assume che le disposizioni di cui al D.Lgs. 192/2012 abbiano determinato la tacita abrogazione della previgente disciplina di cui all’art. 62 del decreto legge 1/2012; ulteriormente ponendosi in evidenza il contrasto che tale ultima disposizione nazionale, comunque, rivelerebbe rispetto alla normativa comunitaria in attuazione della quale è stata introdotta la sopravvenienza normativa di che trattasi.

Ne consegue che, secondo il MISE, “sia in applicazione del generale criterio della successione delle leggi nel tempo, sia in applicazione del criterio di prevalenza del diritto europeo su norme nazionali incompatibili”, l’art. 62 del decreto legge 1/2012 sarebbe stato tacitamente abrogato dalla successiva – e più generale – normativa dettata dal D.Lgs. 192/2012 (altrimenti imponendosi la disapplicazione dello stesso articolo di legge per contrasto con il sopravvenuto diritto europeo).

2.2 L’illustrata sistematica interpretativa ha indotto parte ricorrente (cfr. memoria depositata il 23 maggio 2013) a sollecitare la declaratoria di improcedibilità per cessazione della materia del contendere della presente controversia, appunto sul presupposto che la (sostenuta) abrogazione (per sopravvenuta incompatibilità) dell’art. 62 del decreto legge 1/2012 avrebbe determinato la derivata inefficacia del D.M. 19 ottobre 2012 (impugnato con il ricorso in esame).

L’interesse sostanziale della parte – connotato da posizione marcatamente oppositiva rispetto alla norma della quale, con il presente mezzo, è stata avversata la legittimità – troverebbe, infatti, integrale soddisfacimento per effetto della sollecitata pronunzia di cessata materia del contendere, atteso che ad essa sarebbe ineludibilmente sottesa la declaratoria di (tacita) abrogazione della normativa primaria e della conseguente disciplina attuativa che parte ricorrente ha inteso contestare.

2.3 L’interpretazione fornita da Ministero dello Sviluppo Economico, come sopra propugnata dall’odierna ricorrente, va peraltro confrontata con il convincimento, radicalmente opposto, sulla questione espresso dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, con nota dell’Ufficio Legislativo in data 2 aprile 2013.

Nell'escludere che "l'art. 62 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, ... sia stato in alcun modo inciso né dalla entrata in vigore del D.Lgs. n. 192/2012, né dalla Direttiva 2011/7/UE", il MIPAAF ha rilevato che "la previsione normativa di cui all'art. 62 del D.L. n. 1/2012, avendo ad oggetto la "Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari", si pone in un rapporto di evidente specialità rispetto alla previsione di carattere generale della normativa di cui al D.Lgs. 9 novembre 2012 n.192, recante modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, relativo alla "Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali", atteso che la "cessione del prodotto agricolo ed agroalimentare" costituisce "niente altro che una specificazione del genere relativo alle 'transazioni commerciali' in senso lato intese, all'interno del classico rapporto di *species a genus*".

Se "il criterio della specialità viene a porsi quale limite alla applicazione del generale principio della successione delle leggi nel tempo secondo il consolidato canone "*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*", allora, secondo la predetta Autorità ministeriale "il principio contenuto in una normativa speciale ... risulta insuscettibile di essere abrogato tacitamente o implicitamente da una norma generale": con la conseguenza che la disposizione contenuta nell'art. 62 del D.L. n. 1/2012 "non può ritenersi abrogata dalla successiva normativa – di carattere generale – di cui al D.Lgs. n. 192/2012".

Né, d'altro canto, sussisterebbe alcun contrasto tra la norma di cui al citato art. 62 del D.L. n. 1/2012 ed il diritto comunitario, atteso che lo stesso legislatore europeo, "nel disciplinare la materia relativa alla "lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali" (Direttiva

2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011)” ha, espressamente, fatto “salva la possibilità che il legislatore interno mantenga, ovvero, adotti disposizioni di maggior favore per i creditori”.

In tal senso, l'art. 12, comma 3, della Direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, ha consentito agli Stati membri di “mantenere in vigore o adottare disposizioni più favorevoli al creditore di quelle necessarie per conformarsi alla presente Direttiva”; omogeneamente dovendo darsi atto che l'art. 11, comma 2, del D.Lgs. 9 ottobre 2002 n. 231 – non modificato, sul punto, dal D.Lgs. 9 novembre 2012 n. 192 – ha fatto “salve le vigenti disposizioni del codice civile e delle leggi speciali che contengono una disciplina più favorevole per il creditore”.

Nel rilevare che ulteriori elementi di conforto per la tesi della persistente vigenza dell'art. 62 sono adottati dalle modificazioni allo stesso apportate per effetto dell'entrata in vigore del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 (per le quali, cfr. *supra*, *sub* 1.), convertito in legge successivamente all'introduzione del D.Lgs. 9 novembre 2012 n. 192 (del quale, per l'effetto, viene ribadita l'esclusa *vis abrogans* rispetto alla previgente legislazione), omogenee conclusioni sarebbero ritraibili dal parere espresso dal Consiglio di Stato in data 27 settembre 2012 sullo schema di D.M., di concerto MIPAAF – MISE, attuativo dell'art. 62 (in ordine al quale il Collegio si riserva di soffermarsi *infra*, *sub* 5).

4. Se va dato atto, alla stregua delle condivisibili considerazioni espresse dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, della piena – e perdurante – vigenza dell'art. 62 del decreto legge 1/2012 (con riveniente preclusione alla declaratoria di improcedibilità del gravame per cessazione della materia del contendere, per come dalla parte

ricorrente sollecitata), viene allora in considerazione il merito dell'odierna controversia.

Il nucleo assertivo della prospettazione di Chefaro Pharma risiede, come si è avuto modo di riportare in narrativa, nella sottolineata distonia lessicale fra l'epigrafe dell'art. 62 in questione (che si riferisce ai prodotti “*agroalimentari*”) ed il contenuto dispositivo della norma (che ha impiegato la diversa – e più ampia – locuzione prodotti “*alimentari*”): assumendosi l'illegittimità dell'applicativo decreto ministeriale del 19 ottobre 2012 (che ha mutuato la più estensiva nozione “prodotto alimentare” al fine di disciplinare modalità, termini ed obblighi inerenti alle transazioni preordinate alla relativa cessione), nella parte in cui avrebbe contemplato – e disciplinato – anche ambiti di interesse – afferenti, appunto, ai prodotti alimentari non “agroalimentari” – esulanti dal proprio ambito di attribuzioni.

Se è obiettiva la difformità contenutistica che rende inassimilabili i prodotti “*agroalimentari*” rispetto a quelli “*alimentari*” (nel senso che i primi vengono ad integrare un sottoinsieme dei secondi, la più generale categoria estendendosi a ricomprendere i prodotti destinati all'alimentazione anche non provenienti da produzione agricola), nondimeno la distonia che caratterizza l'intestazione della norma primaria (riferita ai prodotti agroalimentari) rispetto al contenuto della stessa (più latamente esteso ai prodotti alimentari) non può indurre elementi di perplessità ermeneutica rispetto alla latitudine attuativa dell'art. 62 – e, con essa, della decretazione ministeriale di che trattasi – che deve intendersi comprensiva delle operazioni concernenti le cessione dei (soli) prodotti agro-alimentari.

In tal senso, univocamente depone la lettura del comma 4 dello stesso art. 62, il quale precisa che “Per «prodotti alimentari deteriorabili» si

intendono i prodotti che rientrano in una delle seguenti categorie:

a) prodotti agricoli, ittici e alimentari preconfezionati che riportano una data di scadenza o un termine minimo di conservazione non superiore a sessanta giorni;

b) prodotti agricoli, ittici e alimentari sfusi, comprese erbe e piante aromatiche, anche se posti in involucro protettivo o refrigerati, non sottoposti a trattamenti atti a prolungare la durabilità degli stessi per un periodo superiore a sessanta giorni;

c) prodotti a base di carne che presentino le seguenti caratteristiche fisico-chimiche:

[omissis]

d) tutti i tipi di latte”.

Tale precisazione normativa, con ogni evidenza, avvalorata la delimitazione contenutistica della previsione di legge ai soli prodotti “*agroalimentari*” (ovvero, si ribadisce, ai prodotti dell’agricoltura destinati all’alimentazione umana”): dovendosi, per l’effetto, ribadire come la locuzione “*alimentare*” impiegata nel testo dell’art. 62 (sia pure con imprecisione terminologica, in quanto con maggiore appropriatezza il Legislatore avrebbe potuto indicare i prodotti “*agroalimentari*”) sia, appunto, riferibile (esclusivamente) a tale ultimo genere merceologico.

5. Se, come dal Collegio sopra esposto, la non conformità fra epigrafe e contenuto dell’art. 62 (sotto il profilo sopra indicato) è suscettibile di superamento laddove soccorra, come indicato, una interpretazione di carattere logico-sistematico che assevera la portata applicativa della norma primaria (e, derivativamente, dell’impugnata decretazione ministeriale) con riferimento ai soli prodotti agroalimentari, deve allora escludersi che il mezzo di tutela all’esame riveli profili di condivisibile fondatezza.

La disciplina delle transazioni commerciali, “normata” dall’art. 62 del decreto legge 1/2012, infatti, va riferita esclusivamente ai negozi giuridici aventi ad oggetto prodotti “alimentari” derivanti dalla produzione agricola (e, conseguentemente, va riferita ai soli prodotti “agroalimentari”): venendo, all’interno di tale linea ermeneutica, a depotenziarsi i profili di doglianza che parte ricorrente ha esplicitato nel non condivisibile convincimento che la norma primaria (ed il decreto ministeriale gravato) abbiano inteso estendere la portata attuativa delle previsioni di che trattasi anche ai prodotti alimentari di produzione non agricola (e, quindi, agli integratori che Chefaro Pharma produce).

Tale assunto, invero, è smentito dalla ricostruzione normativa come sopra operata dal Collegio.

E riceve ulteriori elementi di conforto dalla lettura del parere reso dal Consiglio di Stato a fronte della sottoposizione al medesimo del testo regolamentare avverso il quale si appuntano le censure dedotte con il presente ricorso.

La Sezione Normativa del Consiglio di Stato, in data 8 ottobre 2012, ha infatti rilevato – segnatamente per quanto concerne l’art. 1 del testo regolamentare all’esame – che:

- se il comma 1 dell’art. 1 introduce l’onere di stipulazione in forma scritta dei contratti per la cessione dei prodotti agricoli ed alimentari;
- “il regolamento disciplina esclusivamente i rapporti tra gli imprenditori presenti nel settore agroalimentare ed esclude espressamente dal proprio campo di applicazione le relazioni del professionista con il consumatore finale”;
- “le obbligazioni contrattuali ... in determinati casi, potrebbero comportare l’applicazione del diritto straniero, in luogo di quello nazionale, ancorché nella concreta operazione di cessione siano coinvolti

in modo rilevante soggetti della filiera agroalimentare italiana ...”.

I puntuali riferimenti ai prodotti ed al settore agroalimentari che permeano l'illustrato parere consentono di escludere, con ogni evidenza, che la portata applicativa dell'esaminato testo regolamentare sia stata dal Consiglio di Stato intesa come suscettibile di estensione ai prodotti alimentari non agroalimentari.

Va, poi, ulteriormente considerato come il parere (sia pur condizionatamente) favorevole espresso dalla Sezione Normativa non si sia minimamente dato carico di esaminare se la disciplina regolamentare sottoposta ad esame esulasse dall'ambito di attribuzioni del Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali: elemento che, senza dubbio, non sarebbe sfuggito all'attenzione laddove la disciplina regolamentare avesse coinvolto profili di interesse – quali quelli riguardanti i prodotti *lato sensu* alimentari non provenienti da produzione agricola – non rientranti nel plesso di competenze istituzionalmente rimesso al MIPAAF.

Né, d'altro canto, è fondatamente sostenibile – pur ribadita la già ripetuta imprecisione lessicale che caratterizza il testo dell'art. 62 (e, derivativamente, la regolamentazione ministeriale attuativa) – che il Legislatore abbia inteso fornire una disciplina per le transazioni aventi ad oggetto “tutti” i prodotti alimentari e non solo quelli che, promananti dall'esercizio dell'attività “agricola”, più correttamente – e puntualmente – devono (avrebbero dovuto) essere definiti “agroalimentari”.

Gli elementi interpretativi precedentemente esposti escludono la fondatezza di tale assunto; né è dato rinvenire argomenti di carattere interpretativo suscettibili di indurre un diverso convincimento.

6. Se la portata “interpretativa di rigetto” che connota la presente

decisione viene a collocarsi in un quadro di sostanziale omogeneità –*quoad effectum* – rispetto posizione dalla parte ricorrente dedotta in giudizio (in quanto la realizzazione dell'interesse sostanziale del quale quest'ultima ha assunto di essere portatrice coincide con l'esclusa applicazione della normativa de qua anche ai prodotti alimentari non di produzione agricola; e, quindi, ai prodotti alimentari non agroalimentari), ritiene il Collegio, a fini di completezza nella ricognizione del sottoposto *thema decidendum*, precisare quanto segue.

In primo luogo, nessuna incompatibilità caratterizza la disciplina nazionale rispetto al sovraordinato quadro comunitario di riferimento; né la decretazione MIPAAF del 19 ottobre 2012, di carattere attuativo dell'art. 62 del decreto legge 1/2012, è inficiata con riferimento ai dedotti profili invalidanti.

Se l'imprecisione lessicale della quale il Collegio ha avuto modo di trattare mutua fondamento della locuzione impiegata dal Legislatore, la disciplina delle cessioni aventi ad oggetto prodotti agroalimentari (*rectius*: prodotti alimentari provenienti da produzione agricola) con ogni evidenza rientra nell'ambito delle attribuzioni istituzionalmente rimesse alla predetta Autorità ministeriale: per l'effetto dovendosi escludere la consistenza del dedotto profilo di incompetenza del Ministero ai fini in discorso.

In secondo luogo, gli elementi di adombrata illegittimità costituzionale della norma primaria rivelano non condivisibili elementi di rilevanza, atteso che le paventate limitazioni alla libertà negoziale (con riveniente, asserita vulnerazione dei principi di cui agli artt. 2, 3 e 41):

- non soltanto sono state significativamente depotenziate alla luce della sopravvenuta espunzione, dall'originario testo dell'art. 62, dell'inciso "a pena di nullità", che veniva nell'iniziale formulazione della norma veniva

a sanzionare le transazioni effettuate secondo modalità difformi rispetto alle prescrizioni di legge;

- ma, anche, in ragione dell'esclusa incompatibilità delle previsioni in questione con i principi a presidio della libertà di iniziativa economica e dell'uguaglianza dei consociati.

Sotto tale ultimo profilo, osserva il Collegio che l'introdotta tracciabilità delle transazioni riguardanti gli indicati generi merceologici realizza un duplice ordine di interessi, rappresentati:

- dall'esigenza di garantire implementati margini di sicurezza alimentare (veicolati dalla percorribilità della filiera e dalla individuabilità della fonte di produzione);

- e dall'opportunità di assicurare un più puntuale e verificabile concorso alle esigenze finanziarie statali, propiziato da agevolate modalità di attuazione della pretesa tributaria nei confronti della generalità degli obbligati (in attuazione del principio solidaristico che ne integra un fondamentale presupposto giustificativo);

per l'effetto dimostrandosi omogenea all'attuazione dei postulati costituzionali – certamente non recessivi rispetto ai principi dalla parte ricorrente evocati – che presidiano le indicate finalità.

6. Nei limiti di cui sopra esclusa la fondatezza delle doglianze articolate con il presente gravame, dispone conclusivamente il Collegio il rigetto dell'impugnativa.

La peculiarità e novità della vicenda contenziosa, unitamente alla complessità del quadro normativo di riferimento, integrano giusti motivi per compensare fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe

proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2013

con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Roberto Politi, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/07/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)