

Pubblicato il 20/07/2026

N. 13264/2026 REG.PROV.COLL.
N. 14258/2025 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 Quarta Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14258 del 2025, proposto da Italmopa – Associazione Industriali Mugnai D'Italia, Agugiario & Figna Molini S.p.A. Società Benefit, Antimo Caputo S.r.l., Batignani S.r.l., Candéal Commercio S.r.l., Casillo S.p.A. – Società Benefit, C.D.P. S.r.l., F. Divella S.p.A., F.Lli Verrini S.r.l., Grandi Molini Italiani S.p.A., Industria Molitoria Denti S.r.l., Industria Molitoria Mininni S.r.l., Macinazione Lendinara S.p.A., Moderne Semolerie Italiane S.p.A., Molini Ambrosio Domenico (M.A.D.) S.r.l., Molini Bongiovanni S.p.A., Molini Industriali S.p.A., Molini Lario S.p.A., Molini Pivetti S.p.A., Molini Valente S.p.A. A Socio Unico, Molino Bigazzi S.r.l., Molino Dallagiovanna G.R.V. S.r.l., Molino De Vita S.r.l., Molino di San Giovanni S.p.A., Molino F.Lli Chiavazza S.p.A., Molino Grassi S.p.A., Molino Pasini S.p.A., Molino Profili Giuseppe S.r.l., Molino Rachello S.r.l., Molino S. Paolo di Paolo Gallo & C. S.p.A., Molitoria Umbra S.r.l., Mulino Padano S.p.A., Munari F.Lli S.p.A., Poiatti S.p.A., Polselli S.p.A., Rieper S.p.A., Semolerie Giuseppe Sacco & Figli S.r.l., Semolificio Loiudice S.r.l., Simec S.p.A., Società di Macinazione Molini Certosa S.p.A., ciascuna in persona del

rispettivo legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Giovanni Gigliotti, Maurizio Vasciminni, Marco Giustiniani, Antonello Frasca, con domicilio eletto presso lo studio Marco Giustiniani (Pavia E Ansaldo) in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

contro

Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare – ISMEA, Ente Pubblico Economico Nazionale, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Orlando, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ISMEA - Istituto Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare, Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Agri. G. Società Semplice Agricola, Emanuele Di Monte, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento:

(i) del provvedimento denominato “Monitoraggio dei costi medi di produzione in agricoltura: raccolto frumento 2025”, pubblicato sul sito internet di ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare il 29 settembre 2025;

(ii) ove occorre possa, della “Metodologia per il monitoraggio dei costi medi di produzione in agricoltura” del settembre 2024, pubblicata sul sito internet di ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare;

(iii) di tutti gli atti del procedimento presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare – ISMEA, Ente Pubblico Economico Nazionale e del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2026 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Nell'odierno giudizio, le parti ricorrenti sono società operanti nel settore molitorio con la loro associazione di categoria – aderente a Confindustria - che afferma di rappresentare, in via esclusiva, l'industria molitoria italiana a frumento tenero e a frumento duro (di seguito, "Italmopa").

Agiscono per l'annullamento del provvedimento denominato "Monitoraggio dei costi medi di produzione in agricoltura: raccolto frumento 2025" (di seguito anche, "Monitoraggio"), pubblicato dall' ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (di seguito, "ISMEA") il 29 settembre 2025, che ritengono illegittimo e lesivo sotto diversi profili.

Premettono, in diritto, che in asserita attuazione della Direttiva 17 aprile 2019 n. 2019/633/UE (di seguito anche, "Direttiva"), il Legislatore nazionale – con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198 – ha introdotto nell'Ordinamento una fattispecie di pratica commerciale sleale *ex lege* che si configura per il solo fatto di vendere prodotti agricoli a prezzi al di sotto dei costi di produzione; comportamento soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 3 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio precedente all'accertamento.

Tale meccanismo (che comporterebbe una sostanziale introduzione di un 'prezzo amministrato') è stato portato a compimento con l'impugnato Monitoraggio dell'ISMEA, il quale ha determinato i costi medi di produzione (ossia l'elemento costitutivo della pratica vietata e per la conseguente applicazione delle sanzioni).

Secondo le ricorrenti, sussisterebbero tre distinti profili (da ora in avanti anche "blocchi") di criticità nella normativa presupposta e nel monitoraggio.

Con il primo, si lamenta il contrasto della normativa applicata dal Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste con la Costituzione; nella parte in cui considera pratica sleale la vendita di prodotti agricoli a prezzi inferiori ai costi di produzione, per violazione degli artt. 3, 23, 25, 41, 76, 97 e 117 Cost.

Con il secondo, si prospetta una questione pregiudiziale circa la compatibilità delle disposizioni in materia con il diritto europeo, in particolare con le norme relative al funzionamento del mercato interno; se siano proporzionate rispetto al fine di tutelare le aziende agricole (art. 5 TUE); nonché – in ogni caso – per contrasto con la libera circolazione e concorrenza di cui all'art. 101 TFUE, con la libertà d'impresa di cui all'art. 16 CDFUE e con gli obiettivi di sviluppo della produzione agricola di cui all'art. 39 del TFUE.

Con il terzo, si deducono vari profili in ordine alla violazione delle garanzie partecipative previste dalla legge, posto che il Monitoraggio è stato adottato senza coinvolgere i soggetti che patiscono gli effetti della determinazione dei costi medi di produzione, ai fini dell'applicazione dell'impianto sanzionatorio di cui all'art. 10, comma 6, del d.lgs. n. 198/2021; nonché in conseguenza del fatto che il Monitoraggio assume come parametro i costi medi di produzione, in violazione della normativa di riferimento, che – invece – prescrive l'impiego di costi di produzione reali.

Inoltre, la metodologia alla base del Monitoraggio medesimo sarebbe viziata da profili di eccesso di potere convergenti, per difetto di istruttoria, irragionevolezza e travisamento dei presupposti. In particolare, essa avrebbe introdotto dei metodi di calcolo dei costi medi distorsivi, tali da falsare il presupposto alla base della fattispecie di pratica sleale sanzionata dalla normativa di riferimento e sul punto argomentano meglio come in atti.

SEZIONE PRIMA – ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA NORMATIVA APPLICATA DALL'ISMEA.

1. ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DALL'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41, 23, 25, 76,

97, 117 Cost. DEGLI ARTT. 2, COMMA 1, LETT. O-BIS E O-TER, 5, COMMA 1, LETT. B), E 10, COMMA 6, D.LGS. N. 168/2021.

La previsione di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. 198/2021, nella parte in cui considera pratica sleale la vendita di prodotti agricoli e alimentari a prezzi inferiori ai costi di produzione, violerebbe gli artt. 3, 23, 25, 41, 76, 97 e 117 Cost. in relazione ai profili indicati a seguire.

1.2. Primo profilo: violazione della libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost).

Nel configurare una fattispecie di pratica commerciale sleale ex lege per il solo fatto vendere o acquistare prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione (vd. art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 198/2021), la norma introdurrebbe – di fatto – un meccanismo di determinazione autoritativa dei prezzi, attraverso un vincolo minimo legale, indipendente dal consenso delle parti e dalla domanda di mercato. Ciò determinerebbe un'ingerenza diretta nella formazione dei prezzi, assimilabile a un 'prezzo amministrato', incompatibile con l'art. 41 Cost. se non sorretto da un interesse pubblico proporzionato e specifico.

Peraltro, non è prevista alcuna valutazione individuale dell'impresa o della qualità del prodotto; il limite discende da medie statistiche dell'ISMEA, con compressione generalizzata e indifferenziata della libertà contrattuale. Vero è che la sfera di autonomia privata, d'altra parte, non riceve dall'ordinamento una protezione assoluta, sì che la sua lamentata compressione nella determinazione del prezzo non è costituzionalmente illegittima quando si riveli preordinata a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti: tuttavia, nel caso di specie, con l'imposizione *de facto* di un prezzo minimo (che non può essere mai inferiore al costo medio di produzione), il legislatore perseguirebbe, in maniera sproporzionata e inidonea, l'obiettivo (di per sé corretto) di tutelare i contraenti deboli della filiera in vista dell'interesse generale di tutelare il mercato agroalimentare, ma senza lasciare alle imprese molitorie alcun margine di definizione delle politiche di prezzo.

1.3. Secondo profilo: la violazione del principio di ragionevolezza e uguaglianza (art. 3 Cost.).

La norma che non riconosce all'offerta e alla domanda di poter negoziare liberamente i prezzi dei prodotti agricoli appare contraria con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.: si parificano situazioni diverse (aziende efficienti e inefficienti, prodotti di qualità e scadenti) sotto un'unica soglia di prezzo, con esito irragionevolmente discriminatorio verso le imprese di trasformazione (molitori, pastifici), costrette a pagare prezzi superiori ai reali costi dei fornitori efficienti.

1.4. Terzo profilo: la violazione del principio di buon andamento e imparzialità della P.A. (art. 97 Cost.).

L'applicazione della norma si fonda su parametri indeterminati (i costi di produzione calcolati da ISMEA, che a loro volta sono costi medi e non effettivi).

Mancando criteri oggettivi e verificabili per stabilire quando un prezzo è "sotto costo", la sanzione amministrativa si fonda su valutazioni discrezionali o tecniche non trasparenti, in contrasto con i principi di legalità e imparzialità dell'azione amministrativa.

1.5. Quarto profilo: la violazione del principio di legalità e determinatezza (artt. 23 e 25 Cost.).

La norma rinvia a un concetto non definito né verificabile ("costo di produzione"), rimesso a rilevazioni esterne prive di rango normativo.

La tutela posta dall'art. 23 Cost. si estende fino a riguardare tutte le prestazioni patrimoniali, anche non di natura strettamente tributaria ed aventi funzione di corrispettivo, ogni volta che per i caratteri e il regime giuridico dell'attività resa a fronte della prestazione patrimoniale, appare prevalente l'elemento dell'imposizione legale.

Se nell'interpretazione della norma si ammette la possibilità di ISMEA di determinare ex se i costi medi di produzione, così da non consentire alle aziende molitorie di poterli conoscere ed utilmente intervenire nella

‘costruzione’ dei costi, la funzione di tutela delle imprese agricole, scopo della norma, verrebbe meno.

Di conseguenza, ciò che residuerebbe è solo un quantum, sganciato da ogni possibilità delle aziende di capire qual è il reale costo di produzione e l’operatore non potrà conoscere ex ante la condotta lecita. Da ciò deriverebbe un difetto di determinatezza e conseguente rischio di sanzioni arbitrarie.

1.6. Quinto profilo: la violazione dell’art. 76 Cost. per “eccesso dalla delega”.

L’art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. 198/2021 ha introdotto una pratica sleale ex lege in violazione dei limiti del potere normativo delegato al Governo da parte dell’art. 7, comma 1, lett. h), l. n. 53/2021, in violazione dell’art. 76 Cost. Il predetto articolo aveva posto in capo al Governo di prevedere tra le **pratiche** commerciali **sleali** vietate la vendita di prodotti agricoli e alimentari “realizzata ad un livello tale che determini condizioni contrattuali eccessivamente gravose”, ivi compresa quella di vendere a “prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione”, definendo in modo puntuale condizioni e ambiti di applicazione (cfr. art. 7, comma 1, lett. h), l. n. 53/2021): mentre il Legislatore delegante non ha imposto alcun automatismo (come quello della vendita sottocosto equiparata alla pratica commerciale sleale), richiedendo piuttosto di determinare un punto di equilibrio (un livello) per stabilire le condizioni contrattuali eccessivamente gravose o, in subordine, di limitare l’automatismo alla vendita a prezzi “palesemente” sotto costo, l’art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. 198/2021 ha elevato a fattispecie vietata qualsiasi vendita a prezzi sotto il parametro del costo di produzione.

1.7. Sesto profilo: violazione dell’art. 117 per contrasto con la normativa europea.

La normativa in esame sarebbe in palese contrasto con la Direttiva nonché con le disposizioni del TUE e del TFUE (paragrafo a seguire). Ne deriverebbe la violazione del primato del diritto dell’Unione, recepito dall’art. 117, comma 1 della Costituzione.

SEZIONE SECONDA – INCOMPATIBILITÀ DELLA NORMATIVA APPLICATA DALL’ISMEA CON IL DIRITTO UE. 2. ISTANZA DI

RIMESSIONE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE EX ART. 267 DEL TFUE

2.2. Contrasto con il diritto UE

La Direttiva non contemplerebbe espressamente la vendita o l'acquisto sotto i costi di produzione come pratica commerciale sleale, ma solo la possibilità per gli Stati membri di mantenere o introdurre norme più rigorose, purché: (a) compatibili con le norme relative al funzionamento del mercato interno (vd. art. 9, par. 1 della Direttiva) e (b) a condizione che tali norme siano proporzionate (vd. considerando nn. 39-40).

Lo Stato italiano introducendo il divieto di cui si discute, avrebbe modificato l'oggetto e l'ambito della disciplina europea, trasformandola da un regime di correttezza commerciale a un meccanismo di fissazione minima dei prezzi.

Sotto altra prospettiva, imponendo un prezzo minimo generalizzato, si otterrebbe un effetto assimilabile ad una intesa verticale imposta per legge, contraria ai principi del libero mercato. Il tutto nonostante la stessa Direttiva abbia espressamente precisato che “Fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari dovrebbero poter negoziare liberamente operazioni di vendita, compresi i prezzi” (cfr. considerando n. 22).

In tale contesto, in primo luogo, le norme nazionali non sarebbero compatibili con le norme relative al funzionamento del mercato interno, perché il divieto di vendita sottocosto di produzione:

- (i) porrebbe una disparità di trattamento rispetto alle imprese concorrenti di altri Stati membri, le cui legislazioni (come si vedrà in seguito) non lo prevedono;
- (ii) a sua volta, comprimerebbe la libertà contrattuale di aziende agricole di altri Stati membri che vogliono vendere in Italia a prezzi inferiori (ad es. molini o trader esteri);
- (iii) porrebbe una barriera di prezzo equivalente a una misura d'effetto equivalente a restrizione quantitativa (art. 34 TFUE).

Di qui, la violazione dell'art. 101, par. 1, lett. a) del TFUE; alla luce dei principi sopra richiamati che non tengono conto delle disposizioni della Direttiva 2019/633/UE e, in particolare, l'inciso riguardante la compatibilità delle misure nazionali più rigorose con il funzionamento del mercato interno, la Corte di Giustizia dell'UE dovrebbe – appellandosi all'art. 4, par. 2, lett. d, TFUE - sancire l'incompatibilità di norme nazionali che, perseguendo uno scopo d'interesse generale diverso da quello perseguito dall'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati, violino i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, arrecando un pregiudizio al funzionamento del mercato europeo.

Inoltre, l'intervento legislativo italiano rischia di irrigidire il mercato, mancando del tutto la ratio e l'obiettivo della Direttiva.

In particolare, infatti, la rigidità introdotta dalla fissazione di parametri specifici come il “costo medio di produzione” e il “costo di produzione” potrebbe generare l'effetto controproducente di irrigidire le dinamiche contrattuali e alterare il funzionamento del mercato interno.

Questo può risultare dannoso sia per i produttori agricoli, che si trovano vincolati da criteri che non riflettono le loro effettive condizioni operative, sia per i consumatori, che potrebbero dover affrontare prezzi meno competitivi e una minore varietà di prodotti disponibili.

Infatti, la determinazione amministrativa di tali costi nonché l'obbligatorietà di indicare i costi di produzione, limiterebbe la libera contrattazione tra le parti, imponendo vincoli inadeguati rispetto alle specificità e alle variabili del mercato agroalimentare.

In secondo luogo, la misura non sarebbe idonea e proporzionata rispetto al fine di garantire l'obiettivo dichiarato (tutela dei produttori agricoli), in violazione dell'art. 5, par. 4, TUE.

Essa infatti: (i) non considera i costi effettivi dei singoli produttori; (ii) può favorire solo i produttori inefficienti; (iii) distorce la concorrenza a valle.

2.3. La disparità di trattamento delle imprese molitorie italiane rispetto a quelle stabilite in altri Stati membri.

Nella legislazione tedesca (*Zweites Gesetz zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes* del 2 giugno 2021, doc. 4) il divieto italiano non trova un corrispondente identico. Vi è solo la previsione che tale divieto possa essere oggetto di valutazione futura (§ 59).

In Francia, l'*Ordonnance n° 2021-859 du 30 juin 2021 relative aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire* (vd. doc. 5), in attuazione della Direttiva, ha inserito nel *Code de commerce* le *pratiques commerciales déloyales* vietate tra operatori della filiera agroalimentare (vd. artt. da L443-1 a L443-8).

Tuttavia, pur recependo integralmente la Direttiva, la legislazione francese non ha introdotto una norma analoga all'art. 5, comma 1, lett. b) del d.lgs. 198/2021.

Ancora, i Paesi Bassi hanno recepito la Direttiva mediante la *UTP (Agriculture) Act (Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen)*, entrata in vigore 1° novembre 2021 (doc. 6). Il legislatore olandese ha scelto una trasposizione minimale (testo quasi identico alla Direttiva): la legge tutela solo i comportamenti contrattuali e non interviene sulla formazione dei prezzi.

Per i sopra esposti motivi, ai fini della decisione del presente ricorso le ricorrenti prospettano la necessità di risolvere la seguente questione pregiudiziale circa la compatibilità con il diritto europeo delle disposizioni dell'art. 5, comma 1, lett. b), del d.lgs. 198/2021, con rinvio ai sensi dell'art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia UE e sospensione ai sensi dell'art. 79 c.p.a. e 295 c.p.c. del presente giudizio: “*se la disposizione di cui art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. 198/2021, in asserita attuazione dell'art. 9, par. 1 della Direttiva n. 2019/633/UE), sia compatibile con le norme relative al funzionamento del mercato interno e siano proporzionate rispetto al fine di tutelare le aziende agricole (art. 5 TUE), nonché – in ogni caso – non in contrasto la libera circolazione e concorrenza di cui all'art.*

101 TFUE, con la libertà d'impresa di cui all'art. 16 CDFUE e con gli obiettivi di sviluppo della produzione agricola di cui all'art. 39 del TFUE”.

SEZIONE TERZA – VIZI PROPRI DEGLI ATTI IMPUGNATI. 3. ILLEGITTIMITÀ DEL MONITORAGGIO DI ISMEA PER VIOLAZIONE DELLE GUARENTIGIE PARTECIPATIVE (Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 7, 8, 9 e 10 della legge n. 241/1990 e dell'art. 2, comma 1, lett. o-bis e o-ter e art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 168/2021. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti in fatto e per violazione del principio di trasparenza e leale collaborazione tra pubblico e privato).

Il Monitoraggio di ISMEA (che attesta i costi medi nei cluster presi in esame) si fonderebbe su un procedimento di calcolo ‘opaco’ per le aziende del settore molitorio con effetti ‘a cascata’ sul provvedimento impugnato e, di conseguenza, sull'applicazione delle sanzioni in caso di vendite sotto i costi medi ex art. 10, comma 6, d.lgs. n. 198/2021.

Questi ultimi risultano determinati ex post coinvolgendo i soli produttori, senza la possibilità per le aziende molitorie di poterli effettivamente verificare (alla ‘costruzione’ dei costi medi sembrerebbero concorrere aziende produttrici non meglio identificate).

Tale circostanza implicherebbe l'impossibilità di controllare la correttezza dei costi medi di produzione, in violazione delle garanzie partecipative che la legge riconosce al privato.

3.2. L'illegittimità del Monitoraggio per violazione delle garanzie partecipative.

Il Monitoraggio è stato adottato senza coinvolgere i soggetti che patiscono gli effetti della determinazione dei costi medi di produzione, ai fini dell'applicazione dell'impianto sanzionatorio. Secondo la Metodologia “*Il monitoraggio viene realizzato attraverso un'intervista diretta aziendale che segue una scheda di rilevazione puntuale e dettagliata, somministrata per la rilevazione completa delle informazioni*” (cfr. pag. 6 della Metodologia, sub doc. 2); a loro volta, gli intervistati sono “*aziende simili per caratteristiche tecniche, organizzative, dimensionali,*

di collocazione orografica e destinazione della materia prima – che sono quelle più rappresentative del prodotto oggetto di indagine. I cluster aziendali sono definiti per prodotto, per cogliere le peculiarità di ciascun settore” (cfr. pag. 7 della Metodologia).

Per quanto riguarda i seminativi, il campione preso in esame sembrerebbe limitarsi a circa 300/400 aziende (vd. pag. 5 della Metodologia). Fermo restando che i soggetti intervistati non sono noti, sussisterebbe l'impossibilità di controllare la correttezza delle informazioni fornite dalle aziende produttrici, le quali – potenzialmente e astrattamente – avrebbero tutto l'interesse a dichiarare dei costi di produzione maggiori. L'estrema gravità (e onerosità) delle sanzioni alle quali le aziende molitorie vanno incontro in caso di vendita di prodotti al di sotto dei costi di produzione, ex art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 198/2021 (fino al 3 per cento del fatturato nell'ultimo esercizio precedente all'accertamento) dovrebbe comportare – in sede procedimentale – un più forte e sostanziale onere di coinvolgimento dei privati 'colpiti' da tale attività amministrativa.

Così, tuttavia, non è stato nel caso di specie.

In effetti, le società ricorrenti e Italmopa (in qualità di associazione rappresentativa del settore) non sono state messe nelle condizioni di concorrere al calcolo dei costi medi di produzione dal quale discendono 'a cascata' il configurarsi della pratica sleale ex lege di vendita sottocosto e l'applicazione delle relative sanzioni. ISMEA è, dunque, giunta a quantificare in via assolutamente autonoma e apodittica l'ammontare dei costi di produzione. Il tutto senza che le aziende molitorie potessero conoscere tali dati e, dunque, senza un reale confronto (alla luce della non pubblicità dei dati sui quali ISMEA ha fondato le proprie determinazioni). Le società ricorrenti paventano di trovarsi esposte, dunque, a misure sanzionatorie fino al 3 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio precedente all'accertamento sulla base di dati raccolti da ISMEA che non sarebbero nelle condizioni di verificare o contrastare, non potendo sapere chi siano i soggetti intervistati e quali siano i costi di produzione dichiarati dai medesimi.

4. ILLEGITTIMITÀ DEL PARAMETRO E DELLA METODOLOGIA APPLICATI DA ISMEA NELLA PREDISPOSIZIONE DEL MONITORAGGIO (Violazione e/o falsa applicazione della legge n. 241/1990. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, comma 1, lett. o-bis e o-ter e art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 168/2021. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti in fatto, irragionevolezza e ingiustizia manifesta).

4.1. L'oggetto della censura

Il Monitoraggio sarebbe illegittimo perché assume come parametro i costi medi di produzione, in violazione della normativa di riferimento, che – invece – prescrive l'impiego di costi di produzione reali. Sotto profilo, la Metodologia alla base del Monitoraggio medesimo ha introdotto dei metodi di calcolo dei costi medi distorsivi che sarebbero tali da falsare il presupposto alla base della fattispecie di pratica sleale sanzionata dalla normativa di riferimento (4.3.1. campionamento non rappresentativo e l'approccio incrementale; 4.3.2. inclusione di costi stimati e non documentati; 4.3.3. ripartizione pro-quota di spese generali e costi fissi; 4.3.4. trattamento non realistico della manodopera; il trattamento non realistico della manodopera sotto diverso profilo; 4.3.6. temporalità e aggiornamento parziale). Conclusivamente, la scelta di ISMEA di prendere in esame i “costi medi di produzione” e non i “costi di produzione” (reale), oltre a porsi in contrasto con il dato normativo, avrebbe come conseguenza un effetto distorsivo nella determinazione dei costi medesimi, del parametro per definire la pratica commerciale, minato alla base da una ricognizione di dati alterata.

Parte ricorrente conclude chiedendo previa sospensione – qualora ritenuta opportuna - del giudizio a seguito del rinvio alla Corte Costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale, ovvero a seguito della remissione alla CGUE della questione pregiudiziale relativa alla compatibilità con il diritto UE delle disposizioni di rango primario e secondario oggetto del ricorso, meglio esplicitate nel corpo del ricorso medesimo: (a) in sede cautelare, di

sospendere gli effetti dei provvedimenti e degli atti impugnati, o, in via subordinata, di voler fissare con sollecitudine l'udienza per la discussione del merito del ricorso ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.; (b) in sede di merito, di accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, di annullare gli atti impugnati e indicati in epigrafe, con tutte le conseguenti determinazioni di legge.

Si è costituita ISMEA, che resiste al ricorso eccependone in via preliminare l'inammissibilità e, nel merito, l'infondatezza.

L'Istituto premette, in fatto ed in diritto, che l'attività di monitoraggio dei costi medi di produzione si colloca nell'ambito delle funzioni ad esso attribuite quale ente appartenente al Sistema statistico nazionale (Sistan), ai sensi del d.lgs. n. 322/1989, ed è finalizzata alla produzione di informazione statistica ufficiale. In tale prospettiva, i dati raccolti e elaborati possono essere diffusi esclusivamente in forma aggregata e per fini statistici, senza possibilità di comunicazione di elementi idonei a identificare le imprese coinvolte.

ISMEA deduce che il "Monitoraggio" impugnato non costituisce un atto amministrativo provvedimento, né espressione di potestà autoritativa o discrezionale, ma si risolve in una mera attività di rilevazione ed elaborazione dati, priva di effetti giuridici diretti e immediati nella sfera dei destinatari. Da ciò deriverebbe, secondo la difesa resistente, l'insussistenza di qualsiasi lesività dell'atto e, conseguentemente, l'inammissibilità del ricorso sia per difetto di giurisdizione sia per carenza di interesse.

Nel merito, ISMEA contesta radicalmente la ricostruzione delle parti ricorrenti, evidenziando come il dato relativo ai costi medi di produzione — determinato ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. o-bis), d.lgs. n. 198/2021 — sia ontologicamente distinto dal costo di produzione effettivamente sostenuto dal singolo operatore economico, rilevante ai fini della configurazione della pratica commerciale sleale di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), del medesimo decreto.

Il Monitoraggio avrebbe una funzione meramente conoscitiva e orientativa, potendo al più fungere da indice sintomatico per l'avvio di eventuali verifiche

da parte delle Autorità competenti, le quali sono comunque tenute a procedere ad un autonomo accertamento dei costi effettivi sostenuti dall'impresa interessata. Ne conseguirebbe l'assenza di qualsiasi automatismo tra il dato elaborato da ISMEA e l'irrogazione delle sanzioni previste dall'ordinamento, che presuppongono invece l'accertamento di una effettiva vendita in perdita.

Sulla base di tali argomenti, ISMEA insiste nel sostenere che il Monitoraggio non incide in alcun modo sulla libertà negoziale degli operatori economici, né determina l'introduzione di un prezzo minimo di vendita, rimanendo questi ultimi liberi di determinare le proprie condizioni contrattuali, purché non pongano in essere condotte di vendita in perdita accertate in concreto

Segnatamente, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. o-bis, D.Lgs cit., Ismea si occupa di determinare *“il costo medio di produzione dei prodotti agricoli e alimentari [...] sulla base della metodologia dallo stesso elaborata e comunicata al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste”*. I dati elaborati da Ismea hanno una funzione ben precisa: fornire un benchmark per verificare la sussistenza di un'eventuale pratica commerciale sleale ex art. 5 D.Lgs cit. Nel caso in cui l'impresa agricola venda i prodotti ad un prezzo inferiore al costo medio di produzione riscontrato da Ismea, le Autorità competenti procedono ad effettuare una più approfondita indagine volta a verificare se il prezzo è inferiore al costo di produzione sostenuto dal venditore e, quindi, se sussiste una pratica commerciale sleale. Solo in caso di esito positivo di una simile indagine, all'impresa viene comminata una sanzione.

Ismea ha avviato la propria attività di rilevazione ed elaborazione del costo medio di produzione dei prodotti agricoli e alimentari sin dal 2021 e il dato è aggiornato con cadenza annuale per le colture e con cadenza mensile per i prodotti zootecnici che, come noto, non hanno stagionalità. A partire dal 2024, l'Istituto pubblica l'esito del monitoraggio dei costi medi di produzione per ciascun distinto prodotto agricolo/alimentare.

Nello specifico, Ismea procede all'individuazione di gruppi omogenei di aziende (c.d. cluster) che meglio rappresentano un prodotto, per collocazione geografica, caratteristiche aziendali (es. dimensione, struttura, ecc.) e per le **pratiche** agronomiche adottate "ordinariamente" dalla maggior parte delle aziende dei territori considerati; successivamente, l'Istituto rileva i dati nelle aziende agricole che meglio rappresentano uno specifico cluster. Nell'elaborazione ed analisi dei dati non vengono considerati quelli eventuali così detti "outliers", cioè valori anomali. I dati elaborati da Ismea non sono mai stati contestati dagli odierni ricorrenti, i quali solo a seguito della pubblicazione del "monitoraggio dei costi medi di produzione in agricoltura: raccolto frumento 2025", hanno proposto il ricorso di cui si tratta.

ISMEA eccepisce e deduce, in diritto, quanto segue.

1. In via preliminare. Inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione. Carenza della natura provvedimentale dell'atto impugnato.

L'atto impugnato sarebbe privo di natura provvedimentale; non sarebbe soggetto a tutela giurisdizionale, posto che si limita a contenere le risultanze dell'attività di raccolta ed elaborazione dati effettuata per l'anno 2025 da Ismea, essendo l'Istituto inserito nel Sistan, il sistema competente per "le attività di rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione e archiviazione dei dati statistici svolte dagli enti ed organismi pubblici di informazione statistica, al fine di realizzare l'unità di indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale". Il "Monitoraggio" sarebbe privo di esercizio di attività discrezionale e, soprattutto, non sarebbe attualmente lesivo né per gli odierni ricorrenti né per le ulteriori aziende del settore.

Invero, le risultanze del "Monitoraggio" - il costo medio di produzione - non avrebbero alcuna incidenza sulle imprese, non costituendo il presupposto per l'applicazione di qualsivoglia sanzione. Al più potrebbe costituire un mero indice rilevatore di una possibile pratica commerciale scorretta, la quale necessiterebbe comunque di un'apposita indagine da parte (non di Ismea, ma)

delle Autorità competenti; la sanzione scaturirebbe solo nel caso in cui si dovesse accertare un corrispettivo convenuto per la vendita dei prodotti agricoli e alimentari inferiore al prezzo (non medio, ma effettivo) dei costi di produzione sostenuti dal venditore. Il “Monitoraggio”, quindi, sarebbe privo di qualsivoglia lesività non incidendo sulla configurazione dell’illecito.

2. Sempre in via preliminare. Inammissibilità del ricorso per carenza d’interesse.

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui dovesse attribuirsi natura provvedimentale all’atto impugnato, si eccepisce la carenza di interesse dei ricorrenti alla sua impugnazione, in quanto non trarrebbero alcun vantaggio dal suo annullamento. Il “Monitoraggio” elaborato da Ismea rileva, con finalità meramente statistiche, il “costo medio di produzione dei prodotti agricoli e alimentari”. Nel caso in cui il prezzo di vendita applicato da un’impresa sia inferiore a tale dato elaborato dall’Istituto alcuna violazione è contestata all’azienda. Il costo medio di produzione rilevato da Ismea, infatti, non sarebbe “l’elemento costitutivo della pratica vietata e per la conseguente applicazione delle sanzioni” come pretenderebbe di sostenere l’avversa difesa. La pratica commerciale sleale si configurerebbe solo nel caso in cui il prezzo di vendita applicato dall’impresa sia inferiore “ai costi di produzione” effettivamente sostenuti dalla medesima impresa; ciò, in quanto l’azienda starebbe - di fatto - vendendo il prodotto “in perdita”. Rispetto a tale verifica, il costo medio di produzione rilevato da Ismea rimane del tutto estraneo. Anche nel caso in cui l’impresa abbia venduto il prodotto ad un prezzo inferiore al “costo medio di produzione” rilevato da Ismea, alcuna pratica commerciale sleale potrà essere contestata se il prezzo è comunque superiore ai costi sostenuti per produrlo.

Inoltre, sebbene l’Istituto abbia già effettuato una rilevazione sul “frumento” pubblicata l’8 marzo 2024 (doc. 3 - Monitoraggio 2024), alcuna contestazione sulla stessa è stata mai sollevata dalle odierne ricorrenti. È solo con la pubblicazione del “monitoraggio dei costi medi di produzione in agricoltura: raccolto frumento 2025” oggi gravato che le controparti si sono avvedute che

tali Monitoraggi sarebbero per loro lesivi. Le censure oggi sottoposte all'attenzione del Collegio non atterrebbero specificatamente al Monitoraggio del 2025, quanto, piuttosto, all'attività di raccolta ed elaborazione dati svolta da Ismea in maniera analoga per ciascuno dei monitoraggi pubblicati negli ultimi due anni.

Dunque, i ricorrenti avrebbero dovuto sollevare tali censure, impugnando - entro i termini di legge - il primo Monitoraggio pubblicato, ovvero quello per l'anno 2024.

Con riferimento alla rilevanza della questione, laddove parte ricorrente afferma che la questione sarebbe rilevante “*in re ipsa*”, poichè “alle aziende molitorie sarà inibita la negoziazione di contratti a prezzi inferiori ai costi medi di produzione fissati da ISMEA nel Monitoraggio e, in caso di violazione, saranno predisposte sanzioni elevatissime” (cfr. pag. 23) osserva l'Istituto che il gravame ha ad oggetto le risultanze del Monitoraggio effettuato da Ismea sul costo medio di produzione del frumento per l'anno 2025. La disposizione di cui, invece, si chiede il rinvio alla Corte costituzionale - l'art. 5, comma 1, lett. b), D.Lgs 198/2021 - attiene all'illecito “pratica commerciale sleale”.

Sennonché, tra le due - le risultanze del Monitoraggio e tale fattispecie d'illecito - non sussisterebbe alcun collegamento, in quanto il costo medio di produzione dei prodotti agricoli e alimentari riscontrato da Ismea non costituisce affatto un elemento costitutivo della pratica commerciale sleale. Quest'ultima si fonda unicamente sulla sussistenza di una vendita “in perdita”, ovvero di un prezzo di vendita dei prodotti inferiore ai costi di produzione degli stessi. Ai fini della legittimità del Monitoraggio, quindi, sarebbe del tutto irrilevante se la pratica commerciale sleale prevista dall'art. 5 cit. sia costituzionalmente legittima.

Le imprese potranno liberamente vendere i prodotti anche ad un prezzo inferiore rispetto a quello medio di produzione elaborato dall'Istituto, senza incorrere in alcuna sanzione.

3. Nel merito dell'eccezione. Infondatezza.

Per quanto attiene, invece, al merito dell'eccezione, la stessa sarebbe manifestamente infondata.

Ed invero, l'eccepito contrasto tra l'art. 5 cit. e le singole disposizioni costituzionali invocate (artt. 3, 23, 25, 41, 76, 97 e 117) si fonda su un unico presupposto, ovvero che il prezzo elaborato da Ismea nel Monitoraggio gravato costituisce il prezzo minimo di vendita, al di sotto del quale si configura una pratica commerciale sleale. Invece, secondo ISMEA, non sussisterebbe alcun legame tra i dati elaborati da Ismea e la pratica commerciale sleale prevista dalla disposizione in questione.

4. Sulla "sezione seconda" del ricorso.

In relazione alla censura secondo cui l'art. 5, comma 1, lett. b), D.Lgs 198/2021 violerebbe il diritto dell'Unione europea poiché avrebbe trasformato il divieto di vendere i prodotti al di sotto dei costi di produzione "da un regime di correttezza commerciale a un meccanismo di fissazione minima dei prezzi. Sotto altra prospettiva, imponendo un prezzo minimo generalizzato, si ottiene un effetto assimilabile a una intesa verticale imposta per legge" (cfr. pag. 24), rileva ISMEA che la Direttiva consente agli Stati membri di individuare ulteriori fattispecie di **pratiche** commerciali **sleali** da vietare. Ed è proprio nell'esercizio di tale potestà legislativa, che è stato adottato l'art. 5 D.Lgs 198/2021. La Relazione chiarisce che la pratica commerciale sleale oggetto di causa costituisce una fattispecie d'illecito ulteriore individuata dal legislatore nazionale in attuazione dell'art. 9 della Direttiva 2019/633 e che la vendita di un prodotto ad un prezzo inferiore ai costi medi rilevati da Ismea non costituisce di per sé una pratica commerciale sleale. Piuttosto, tale rilevazione costituisce un mero parametro di controllo, come già dedotto in precedenza.

Chiarito che l'art. 5 cit. non impone affatto un prezzo minimo di vendita dei prodotti agricoli e alimentari - come intendono prospettare le ricorrenti -, non

sussisterebbero i presupposti per ritenere la fattispecie d'illecito introdotta dal legislatore nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione europea.

Anzi, la disciplina è stata adottata proprio per garantire maggior forza contrattuale alle imprese produttrici, le quali si vedono oggi tutelate non potendo vendere in perdita i prodotti realizzati.

5. Sul terzo ordine di censure.

Quanto al terzo ordine di censure, l'ISMEA eccepisce che le disposizioni della L. 241/1990 invocate da controparte non trovano applicazione nel caso di specie. Il "Monitoraggio", infatti, non costituirebbe l'esito di un procedimento amministrativo, ma l'esercizio di una specifica competenza attribuita ad Ismea dall'art. 2, comma 1, lett. o-bis, D.Lgs cit. E ciò, in quanto l'Istituto "svolge, sulla base degli indirizzi del Ministro delle politiche agricole e forestali e di specifiche convenzioni, le funzioni riguardanti la rilevazione, l'elaborazione e la diffusione dei dati e delle informazioni che riguardano i mercati agricoli, forestali, ittici e alimentari, anche ai fini dell'attuazione degli adempimenti e degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria e dal Sistema statistico nazionale". Ismea è inserito nel Sistema statistico nazionale istituito con il D.Lgs 322/1998, competente a rilasciare "l'informazione statistica ufficiale". Pertanto, il "Monitoraggio" costituisce un dato che ha rilevanza prettamente statistica.

A ciò si aggiunga che l'art. 9 D.Lgs cit. prevede espressamente che i dati raccolti dagli Enti che fanno parte del Sistan "non possono essere esternati se non in forma aggregata, in modo che non se ne possa trarre alcun riferimento relativamente a persone identificabili, e [...] non possono essere comunicati o diffusi se non in forma aggregata e secondo modalità che rendano non identificabili gli interessati ad alcun soggetto esterno, pubblico o privato, né ad alcun ufficio della pubblica amministrazione".

Per espressa disposizione di legge, quindi, Ismea può esternare i dati raccolti solo in forma aggregata ed è vietato per l'Istituto fornire qualsivoglia

elemento che consenta di risalire alle imprese presso le quali i dati sono stati rilevati.

Per quanto attiene più specificatamente alla metodologia impiegata, rileva che, proprio alla luce della sua rilevanza statistica, l'attività di raccolta dei dati da parte di Ismea avviene seguendo un rigoroso metodo scientifico.

Quanto alla presunta illegittimità del parametro e della metodologia applicati da Ismea, secondo cui il Monitoraggio sarebbe “illegittimo perché assume come parametro i costi medi di produzione, in violazione della normativa di riferimento, che - invece - prescrive l'impiego di costi di produzione reali” (cfr. pag. 33) e la Metodologia alla base del Monitoraggio medesimo avrebbe introdotto metodi di calcolo dei costi medi distorsivi, tali da falsare il presupposto alla base della fattispecie di pratica sleale sanzionata dalla normativa di riferimento”, si tratterebbe di rilievi palesemente infondati.

L'art. 5, comma 1, lett. b), D.Lgs 168/2021 prevede che costituisca un'illecita pratica commerciale sleale la vendita di prodotti agricoli e alimentari ad un prezzo inferiore ai costi sostenuti per produrli. L'accertamento di tale illecito presuppone, quindi, il raffronto di due dati per ciascun singolo produttore: il costo di vendita del prodotto e il costo sostenuto per produrlo. In tale segmento accertativo, Ismea è e rimane soggetto del tutto estraneo.

L'Istituto, infatti, è competente soltanto a rilevare i costi medi di produzione di specifici gruppi omogenei di imprese e non del singolo produttore. Ed il costo medio rilevato da Ismea non ha alcuna incidenza sulla fattispecie di pratica commerciale sleale.

Per quanto attiene poi alla metodologia impiegata, l'Istituto individua gruppi omogenei di aziende (c.d. cluster) che meglio rappresentano un prodotto, per collocazione geografica, caratteristiche aziendali (ad es. dimensione, struttura, ecc.) e delle **pratiche** agronomiche adottate “ordinariamente” dalla maggior parte delle aziende dei territori considerati.

Successivamente, Ismea procede alla rilevazione diretta dei dati nelle aziende agricole che meglio rappresentano un determinato cluster. Argomenta poi sui

singoli rilievi che la parte ricorrente formula sul metodo (sul campionamento non rappresentativo e l'approccio incrementale, sull'inclusione di costi stimati e non documentati e così via).

Conclude per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza nr. 7100/2025 è stata disposta istruttoria, alla quale ha fatto seguito il deposito da parte di ISMEA (nota prot. n. 17052-2026) di una “Nota descrittiva sulla metodologia ISMEA per il monitoraggio dei costi medi di produzione in agricoltura” (24 aprile 2026).

Le parti hanno poi scambiato memorie e repliche.

In particolare, le ricorrenti argomentano ed insistono circa il fatto che nel caso di specie, con un provvedimento autoritativo e decisorio, il Monitoraggio ISMEA avrebbe introdotto un ‘prezzo amministrato’, il quale – a sua volta – costituisce il presupposto vincolante per l'applicazione del regime sanzionatorio ex art. 10, comma 6, d.lgs. n. 198/2021.

Da ciò conseguirebbe l'infondatezza di tutte le eccezioni difensive di ISMEA quanto al primo e secondo argomento di gravame; Il Monitoraggio di ISMEA non rilevarebbe a fini meramente statistici, perché gli esiti che esso restituisce determinano i costi medi di produzione (ossia l'elemento costitutivo della pratica vietata e per la conseguente applicazione delle sanzioni). Ciò si ripercuoterebbe indistintamente sui ricorrenti, così come su tutte le aziende del settore molitorio.

Quanto all'eccezione di tardività, richiamano il principio consolidato in giurisprudenza che la mancata impugnazione di un atto amministrativo non preclude l'impugnazione di atti successivi autonomamente lesivi. Il Monitoraggio 2024 e il Monitoraggio 2025 sarebbero atti distinti, adottati sulla base di istruttorie diverse e relativi a periodi temporali differenti. La mancata contestazione del primo cristallizzerebbe unicamente gli effetti del medesimo per il periodo di riferimento, ma non potrebbe in alcun modo precludere l'impugnazione del secondo, che produce effetti autonomi e diversi. In secondo luogo, non sussisterebbe alcun rapporto di conferma tra il

Monitoraggio 2025 e quello precedente, essendo il primo adottato all'esito di una nuova e autonoma istruttoria.

Insistono poi sui profili di illegittimità costituzionale e di rilevanza eurounionale del primo e secondo "blocco" di censure e poi; in ordine alle difese dell'ISMEA relative al terzo "blocco", replicano quanto segue.

L'attività di monitoraggio svolta da ISMEA ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. o-bis, d.lgs. n. 198/2021, pur configurandosi come esercizio di una specifica competenza tecnica, produrrebbe effetti giuridici immediati e diretti nella sfera dei destinatari (i costi medi determinati attraverso il Monitoraggio costituiscono il parametro di riferimento per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 10, comma 6, d.lgs. n. 198/2021 in caso di vendite sottocosto). Il Monitoraggio non integrerebbe mera attività conoscitiva o statistica, ma attività amministrativa prodromica all'esercizio del potere sanzionatorio, come tale soggetta alle garanzie partecipative previste dagli artt. 7, 8, 9 e 10 della L. 241/1990.

In secondo luogo, quanto all'argomento fondato sull'art. 9 del d.lgs. n. 198/2021 – secondo cui ISMEA potrebbe divulgare i dati raccolti solo in forma aggregata, obiettano che il divieto di divulgazione dei dati individuali delle imprese monitorate risponde a esigenze di riservatezza commerciale, ma non potrebbe tradursi in un'esenzione dalle garanzie procedurali, tenuto anche conto del fatto che la partecipazione al procedimento degli interessati può essere assicurata mediante forme di comunicazione che tutelino contestualmente la riservatezza delle fonti e il diritto di difesa dei soggetti incisi.

Come già rilevato nel terzo motivo di ricorso, l'opacità del procedimento di calcolo dei costi medi si ripercuote 'a cascata' sul provvedimento impugnato, privando le aziende molitorie della possibilità di verificare la correttezza dei dati posti a fondamento dell'impianto sanzionatorio. Tale circostanza configura una palese violazione del principio di trasparenza e leale

collaborazione tra pubblico e privato, nonché un difetto di istruttoria rilevante ai fini dell'eccesso di potere.

Concludono insistendo nella domanda e nelle argomentazioni dedotte.

Con propria memoria, l'Istituto, a sua volta, eccepisce che, vertendo le censure sull'operato di ISMEA, è solo quest'ultimo a poter contraddire, non venendo in rilievo doglianze che riguardino effettivi provvedimenti sanzionatori; per le stesse ragioni non sussisterebbero i presupposti per sollevare le questioni di cui al primo ed al secondo ordine di censure.

ISMEA con memoria di replica insiste nelle eccezioni e deduzioni già sollevate.

Nella pubblica udienza del 5 giugno 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La controversia in esame si inserisce nel quadro della disciplina delle **pratiche** commerciali **sleali** nella filiera agricola e alimentare, introdotta a livello unionale dalla Direttiva (UE) 2019/633 e recepita nell'ordinamento interno con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198. La normativa europea ha previsto un sistema minimo di tutela volto a contrastare condotte negoziali considerate contrarie ai principi di buona fede e correttezza nei rapporti tra operatori economici della filiera, consentendo al contempo agli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni più rigorose, a condizione che esse risultino compatibili con il funzionamento del mercato interno e rispettose del principio di proporzionalità, nonché del generale principio di libera negoziabilità delle condizioni contrattuali, ivi compreso il prezzo.

1) Il quadro normativo.

In attuazione della Direttiva, il legislatore nazionale, mediante il d.lgs. n. 198/2021, ha delineato una disciplina organica delle **pratiche** commerciali **sleali**, individuando, accanto alle fattispecie di derivazione europea di cui all'art. 4, una serie di ulteriori ipotesi vietate ai sensi dell'art. 5, tra le quali assume rilievo, nella presente controversia, la previsione secondo cui

costituisce pratica commerciale sleale la vendita di prodotti agricoli e alimentari a prezzi inferiori ai costi di produzione, condotta per la quale è prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al tre per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio (art. 10, comma 6, del d.lgs. 198/2021).

La fattispecie della vendita sottocosto di prodotti agricoli ed alimentari è altresì oggetto di una previsione specifica, contenuta nell'art. 7, ai sensi del quale “la vendita sottocosto dei prodotti agricoli e alimentari freschi e deperibili è consentita solo nel caso di prodotto invenduto a rischio di deperibilità oppure nel caso di operazioni commerciali programmate e concordate con il fornitore in forma scritta”, ferma restando la disciplina appositamente stabilita per la fattispecie dal regolamento di cui al DPR 218/2001; il terzo comma dell'art. 7 prevede poi che “3. In caso di violazione della disposizione di cui al comma 1, il prezzo stabilito dalle parti è sostituito di diritto, ai sensi dell' articolo 1339 del codice civile, dal prezzo risultante dalle fatture d'acquisto oppure, qualora non sia possibile il riscontro con le fatture d'acquisto, dal prezzo calcolato sulla base dei costi medi di produzione rilevati dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare - ISMEA ovvero, in mancanza di quest'ultimo, dal prezzo medio praticato per prodotti simili nel mercato di riferimento”.

Il d.l. n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2024, n. 101, ha introdotto all'art. 2, comma 1, le definizioni, rispettivamente (“o-bis) del "costo medio di produzione": il costo medio di produzione dei prodotti agricoli e alimentari determinato dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) sulla base della metodologia dallo stesso elaborata e comunicata al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste”; (“o-ter) del "costo di produzione": il costo relativo all'utilizzo delle materie prime, dei fattori, sia fissi che variabili, e dei servizi necessari al processo produttivo svolto con le tecniche prevalenti nell'area di riferimento”.

2 – Quadro generale - rapporti tra disciplina eurolunionale e nazionale – inquadramento generale – valenza del Monitoraggio.

E' bene premettere – per meglio comprendere la rilevanza della fattispecie dedotta in giudizio – che la controversia si inserisce entro una più ampia cornice regolatoria volta a correggere o prevenire distorsioni del sistema produttivo agricolo del tutto non secondarie.

Ricorrendo al notorio, può evidenziarsi nell'odierna sede di giudizio come il settore agroalimentare italiano si connoti per una dinamica di sostanziale stabilità strutturale, con lieve crescita nominale e oscillazioni reali dovute a fattori esogeni. Il contributo diretto dell'agricoltura al PIL, sebbene non elevato in assoluto entro una cornice globale (laddove il PIL risulta sostenuto soprattutto dal settore dei Servizi), cionondimeno possiede una rilevanza economica aumentata in relazione alla filiera nel suo complesso (produzione agricola e servizi connessi, tra logistica, distribuzione, ristorazione e così via), che secondo stime ISTAT recenti raggiunge fino al 15% del prodotto nazionale.

In confronto agli altri settori, l'agroalimentare possiede una funzione strategica e anticiclica, confermata dal primato europeo dell'Italia nel valore aggiunto agricolo e dalla resilienza complessiva del comparto anche in fasi congiunturali avverse (è notoria l'attuale tenuta dell'export di prodotti di qualità nel contesto internazionale più recente, a dispetto delle iniziative protezionistiche di altri ordinamenti).

Il tutto nonostante la compresenza nel settore – ancora una volta per fatti notori di conoscenza comune – di fattori ad alto valore unitario con sostanziale stabilità strutturale (e volumi significativi con forte specializzazione, come il vino, l'ortofrutta, DOP/IGP) ed elementi di debolezza strutturale mai effettivamente risolti, a valenza non solo produttiva, ma anche sociale, riconducibili ai persistenti squilibri di potere contrattuale nella filiera, alla frammentazione produttiva e all'esposizione degli operatori a **pratiche** commerciali **sleali** e al trasferimento del rischio economico, nonché

alla strutturale incertezza dell'attività agricola legata a fattori climatici, biologici e alla deperibilità dei prodotti, cui si accompagna una limitata effettività degli strumenti di tutela anche per il timore di ritorsioni commerciali; distorsioni che, riflettendosi a valle lungo l'intera catena del valore, finiscono per incidere anche sulle condizioni di lavoro nei segmenti più deboli della filiera, contribuendo al radicarsi di fenomeni di devianza quali lo sfruttamento della manodopera agricola e di intermediazione illecita (il c.d. “caporalato”).

In tale prospettiva vanno dunque contestualizzati gli interventi normativi in esame che sono rivolti – per quanto qui rileva – a prevenire o correggere tra i vari elementi di debolezza strutturale interna al settore quelli relativi alle c.d. “**pratiche** commerciali scorrette” che sono, a loro volta, indicatori sistematici di una non equa strutturazione delle filiere produttive, con le intuibili ricadute in ordine alle potenzialità e condizioni di sviluppo del mercato.

Dall'esame coordinato della Direttiva (UE) 2019/633, dei relativi “considerando” e della disciplina nazionale di recepimento, deve condividersi quanto rilevato in dottrina circa il fatto che il sistema delineato a livello europeo e quello successivamente implementato dal legislatore italiano si muovono lungo traiettorie solo in parte coincidenti, condividendo un obiettivo generale — il contrasto alle **pratiche** commerciali **sleali** nella filiera agroalimentare — ma perseguendolo attraverso logiche e strumenti non perfettamente sovrapponibili.

La direttiva europea si iscrive nel contesto dell'evoluzione della politica agricola comune, segnata dall'abbandono dei meccanismi di sostegno ai prezzi e dalla crescente esposizione degli operatori agricoli alle dinamiche del mercato. In tale quadro, il legislatore unionale prende atto della strutturale debolezza dei fornitori agricoli rispetto agli acquirenti, derivante da asimmetrie di potere contrattuale, spesso legate alla dimensione economica degli operatori e alla frammentazione dell'offerta agricola. La ratio della direttiva è pertanto quella di introdurre una tutela minima e mirata, volta a

reprimere specifiche **pratiche sleali** idonee a trasferire sui fornitori costi, rischi o oneri impropri, compromettendo la loro effettiva remunerazione.

In tale prospettiva, la direttiva non interviene sulla formazione dei prezzi né introduce parametri economici vincolanti; al contrario, essa presuppone la permanenza della libertà negoziale e si limita a colpire comportamenti patologici che incidono indirettamente sull'equilibrio economico del rapporto. Come emerge chiaramente dai considerando, le **pratiche sleali** sono rilevanti non perché alterano direttamente il prezzo, ma perché determinano costi aggiuntivi e trasferimenti di rischio a carico dei fornitori, riducendone la redditività complessiva. L'intervento europeo si concentra dunque sul piano della correttezza delle relazioni contrattuali, presupponendo e richiedendo una verifica concreta dell'esistenza di uno squilibrio di potere contrattuale quale condizione per qualificare la pratica come sleale.

Il legislatore nazionale, nel recepire la direttiva con il d.lgs. n. 198/2021, non si limita ad attuare il livello minimo di tutela europea, ma si inserisce in una più ampia tradizione normativa già orientata alla regolazione complessiva dei rapporti di filiera (art. 62 del Decreto Legge del 24 gennaio 2012 n. 1, conv. in legge n. 27 del 24 marzo 2012), ampliando l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della disciplina, che viene estesa alla regolazione di tutte le relazioni commerciali del settore. Ampliamento che è giustificato dalle particolari caratteristiche del settore nazionale (che prima si sono sommariamente tratteggiate) e che si traduce, da un lato, nella trasformazione della disciplina delle **pratiche sleali** in una forma di regolazione generale dei rapporti contrattuali agroalimentari, improntata ai principi di buona fede, trasparenza e correttezza; dall'altro, nell'introduzione di ulteriori fattispecie vietate non contemplate dalla direttiva, tra cui la previsione relativa alla vendita a prezzi inferiori ai costi di produzione della quale si discute nel presente giudizio.

Si può concludere, in estrema sintesi ed al solo valore di svolgere un inquadramento sistematico della fattispecie, che il legislatore nazionale tende a

spostare il baricentro della disciplina dal piano della repressione delle singole **pratiche** abusive a quello, più ampio, della tutela dell'equilibrio economico della filiera nel suo complesso.

Deve comunque osservare il Collegio che tale ampliamento non appare – nei limiti del presente giudizio che si esporranno meglio oltre – distonico o comunque incoerente con la *ratio* dell'impianto normativo europeo di riferimento, poiché entrambi gli Ordinamenti perseguono lo scopo di assicurare che i rapporti di filiera si svolgano nel rispetto di condizioni contrattuali trasparenti e verificabili, tali da consentire agli operatori, in particolare ai fornitori, di conoscere e valutare *ex ante* l'effettiva convenienza economica delle operazioni negoziali; le differenze di regime che si sono sommariamente accennate sono funzionali per lo più a consentire in sede nazionale una più armonica evoluzione della disciplina rispetto agli standard (anche culturali) di riferimento ai quali il mercato è improntato. Ciò non esclude la necessità di riscontrare l'effettiva corrispondenza di singoli aspetti della disciplina nazionale con il parametro euro-unitario (verifica che infatti le ricorrenti sollecitano nel secondo “blocco” delle argomentazioni dedotte nel ricorso); ma tale verifica andrà condotta in relazione a specifiche ed altrettanto puntuali controversie individuali, a condizioni di rilevanza che nel presente giudizio non è ancora dato riscontrare.

Il raffronto sin qui condotto permette di escludere la rilevanza dei profili con i quali sono stati evidenziati i regimi di recepimento differenti in altri ordinamenti europei, poiché tali differenze sono dedotte solo in funzione rafforzativa delle criticità che esamineranno a seguire, ma non è dimostrato se ed in che modo possano comportare rigidità nella libera circolazione a parità di condizioni tra gli operatori.

Dall'inquadramento che precede può trarsi un ulteriore approdo, ossia che la rilevanza attribuita ai costi di produzione non può essere intesa quale introduzione surrettizia di un meccanismo di determinazione autoritativa dei prezzi, bensì come strumento funzionale a verificare se l'assetto contrattuale

realizzi uno squilibrio ingiustificato o una compressione indebita della remunerazione del contraente.

Proprio in questa prospettiva sistematica si coglie il punto di convergenza tra disciplina europea e disciplina nazionale: entrambe mirano, pur con diversi strumenti, a impedire che la debolezza strutturale dei fornitori si traduca in una compressione irragionevole del valore economico delle loro prestazioni, attraverso **pratiche** che trasferiscono su di essi costi, rischi o condizioni non giustificate.

Ne consegue che la valutazione circa la liceità delle condizioni contrattuali, e in particolare della relazione tra prezzo e costi, non può prescindere da un accertamento attendibile e verificabile dei dati economici rilevanti, in quanto solo tale accertamento consente di verificare se la pratica incida effettivamente sull'equilibrio del rapporto.

Si delinea, pertanto, un quadro nel quale la disciplina delle **pratiche sleali** non si esaurisce nella tipizzazione di specifiche condotte vietate, ma presuppone una valutazione sostanziale della reale incidenza economica delle relazioni contrattuali, che deve poggiare su dati oggettivi, attendibili e conoscibili dagli operatori interessati.

In tale contesto, il riferimento ai costi di produzione — lungi dal rappresentare un parametro astratto o puramente statistico — assume una funzione essenziale ai fini della verifica dell'equilibrio contrattuale, nella misura in cui consente di apprezzare in concreto se le condizioni applicate determinino una indebita traslazione di oneri sul contraente più debole.

Sul punto, incontra la condivisione del Collegio l'argomento difensivo di ISMEA che ha valenza sistemica e che quindi può essere già anticipato in questa sede di inquadramento generale: laddove ISMEA afferma che l'esito del monitoraggio potrebbe costituire un mero indice rilevatore di una possibile pratica commerciale scorretta, la quale necessiterebbe comunque di un'apposita indagine da parte (non di Ismea, ma) delle Autorità competenti, l'Istituto è nel vero perché effettivamente la sanzione presuppone un

procedimento di verifica e contestazione nel quale l'effetto individualizzante dell'accertamento consente alla singola impresa sia di dimostrare un proprio assetto produttivo coerente con le esigenze di tutela di cui si discute; sia di dimostrare eventuali erroneità o inadeguatezze delle rilevazioni di ISMEA; sia altri elementi concreti che possano condurre ad escludere la sussistenza effettiva di condizioni di **pratiche sleali** per vendite sottocosto.

La tesi delle parti ricorrenti presta il fianco all'obiezione – immanente alle difese di ISMEA – che il monitoraggio non “determina” i prezzi (ossia questi ultimi, come esposti dall'Istituto, non sono fissati all'esito di un procedimento autoritativo e verticistico di analisi delle condizioni teoriche ed ottimali di produzione), ma li “rileva” (ossia espone, sia pure asseverandoli, dati che emergono dal mercato e dunque sono geneticamente imputabili ad esso).

Più precisamente, sebbene l'art. 2 lett. “o-bis)” del d.lgs. 198/2021 rechi la seguente definizione del “costo medio di produzione”: *il costo medio di produzione dei prodotti agricoli e alimentari determinato dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) sulla base della metodologia dallo stesso elaborata e comunicata al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste*”, il testo “determinato” non è da intendersi in senso letterale (ossia autoritativamente fissato dall'Istituto), ma in senso “certativo”, essendo il frutto – come indicato sopra – non di un procedimento di ponderazione di elementi astratti o teorici (di matrice ideologica o accademica) di (scienza di) mercato, ma di una analisi di prezzi esistenti “nel” mercato.

La norma fa quindi riferimento alla “determinazione” (non già del prezzo di mercato in quanto tale, ma) di un elemento della fattispecie normativa (che rileva ai fini delle disposizioni che seguono), fermo restando che l'oggetto reale della fattispecie, sul quale si appunta l'interesse protetto, è sempre riferibile al mercato quale sua matrice genetica e funzionale.

Coerentemente, l'analisi della metodologia secondo le istruzioni disponibili al giudizio (v. documento “Nota descrittiva sulla metodologia ISMEA.....” depositato il 24 aprile 2026 dall'Istituto) conduce a rilevare come lo studio sui

prezzi sia stato condotto con riferimento a dati economici o di mercato: più precisamente, dai documenti disponibili la metodologia ISMEA per il monitoraggio dei costi medi di produzione agricola risulta fondarsi sull'analisi puntuale del singolo processo produttivo in condizioni di ordinaria conduzione aziendale, attraverso l'individuazione e la valorizzazione dei fabbisogni di beni e servizi impiegati. Il costo complessivo è determinato includendo sia le componenti specifiche sia quelle comuni e generali, imputate pro quota, al fine di rappresentare la remunerazione di tutti i fattori produttivi. L'indagine si basa su rilevazioni dirette presso aziende selezionate e organizzate in cluster omogenei per caratteristiche tecniche e territoriali, con aggiornamenti periodici dei dati economici e dei coefficienti tecnici. Il sistema di stima integra diverse modalità di calcolo – dirette, dedotte e stimate – e considera un ampio spettro di voci di costo, tra cui mezzi tecnici, energia, manodopera, ammortamenti e capitale fondiario.

Tuttavia, come si esporrà immediatamente a seguire, la natura “certativa” della rilevazione che costituisce il presupposto del monitoraggio ed il ruolo che viene attribuito alla ricerca che lo presuppone, non esclude – e anzi conferma - che l'atto impugnato sia produttivo di effetti, sia pure limitati, sufficienti a giustificare l'esercizio della tutela giurisdizionale nei termini ed alle condizioni che pure si esporranno.

Si può dunque procedere adesso all'esame delle doglianze delle parti ricorrenti, le quali si appuntano proprio sul modo in cui tali dati economici vengono determinati e resi conoscibili, in relazione al ruolo attribuito all'ISMEA nell'elaborazione dei costi di produzione e alla incidenza di tali elaborazioni sull'assetto delle relazioni contrattuali nella filiera agroalimentare.

Nel merito – questioni di legittimità costituzionale e di rilevanza euro-unitaria.

L'esposizione che precede conduce il Collegio a rilevare come i primi due blocchi di censure, relativi rispettivamente alla prospettata illegittimità costituzionale della normativa di riferimento e alla dedotta incompatibilità

eurounitaria, non possano trovare accoglimento nella presente sede in quanto non rilevanti ai fini del decidere.

Ed invero, le doglianze articolate dalle parti ricorrenti muovono dal presupposto secondo cui il sistema delineato dal d.lgs. n. 198/2021, per il tramite del monitoraggio ISMEA, determinerebbe in via diretta e immediata l'emersione della pratica commerciale sleale e l'applicazione del conseguente apparato sanzionatorio. Si è visto che la ricostruzione sottesa ai primi due blocchi di censura, non può essere condivisa. Come evidenziato dalla difesa di ISMEA e come risulta dall'impianto normativo, l'accertamento della pratica vietata di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), del decreto presuppone, in ogni caso, una verifica in concreto del costo di produzione effettivamente sostenuto dal singolo operatore economico, non potendo ritenersi sufficiente, a tal fine, il mero scostamento rispetto al costo medio rilevato in sede generale. Ne consegue che il monitoraggio non integra di per sé l'elemento costitutivo dell'illecito né fonda automaticamente l'irrogazione della sanzione.

In assenza di un procedimento sanzionatorio concretamente instaurato, volto all'accertamento di specifiche fattispecie di vendita sottocosto, le questioni prospettate dalle ricorrenti in ordine alla compatibilità costituzionale e unionale della normativa difettano, allo stato, del requisito della rilevanza, potendo essere utilmente esaminate soltanto all'interno di un giudizio in cui venga in rilievo l'effettiva applicazione della disposizione censurata.

Le censure del terzo blocco – rilevanza ed impugnabilità della rilevazione - garanzie di partecipazione.

Nondimeno, le argomentazioni difensive di ISMEA non possono essere integralmente condivise nelle conclusioni cui pervengono.

Se è vero, infatti, che la dimensione sanzionatoria della disciplina — e, con essa, l'immediato collegamento tra il parametro dei costi medi e l'irrogazione delle sanzioni — si colloca, allo stato, su un piano meramente eventuale e futuro, non può tuttavia ritenersi che la rilevazione effettuata da ISMEA sia priva di incidenza effettiva.

Al contrario, essa è già idonea a produrre effetti giuridici ed economici rilevanti.

Da un lato, i dati sui costi medi di produzione sono destinati, per espressa previsione normativa, a fungere da parametro di riferimento per le successive attività di accertamento delle **pratiche** commerciali **leali**, ponendosi quindi come base tecnico-economica su cui verrà costruita la futura verifica della legittimità delle condotte degli operatori. Come accennato, in tale sede, il parametro potrà essere contestato, sotto il profilo metodologico o con riguardo alla sua attendibilità concreta, anche mediante la dimostrazione della non corrispondenza del dato medio ai valori effettivamente riscontrabili nel mercato; ma proprio tale funzione anticipatoria conferma che la rilevazione non resta confinata in un ambito meramente conoscitivo, incidendo sin d'ora sul quadro tecnico entro cui tali verifiche dovranno essere svolte.

Sotto un ulteriore e decisivo profilo, la pubblicazione dei costi medi di produzione è intrinsecamente idonea a orientare i comportamenti degli operatori di mercato già prima dell'attivazione di procedure sanzionatorie. In un settore connotato da relazioni economiche continuative e da forte interdipendenza tra le imprese, la diffusione di un parametro elaborato da un'autorità pubblica e riferito ai costi di produzione costituisce inevitabilmente un punto di riferimento nella formazione delle aspettative economiche e nella definizione delle strategie negoziali ed è atto ad influenzare efficacemente i comportamenti degli operatori, anche tenuto conto che il legislatore nazionale – come si è visto – non si limita a fissare alcuni limiti alle contrattazioni (come il legislatore eurounitario) ma aspira a governare l'intera filiera.

Il monitoraggio finisce così per svolgere una funzione para-regolatoria, definendo una soglia economica attorno alla quale si orientano le trattative e inducendo gli operatori ad adeguare le proprie condotte sia per evitare il rischio di future contestazioni sia per conformarsi a un parametro percepito come espressivo dell'assetto corretto del mercato.

Si determina, in tal modo, una relazione circolare tra rilevazione e mercato: il monitoraggio trae origine dai dati forniti dagli operatori, ma, una volta pubblicato, contribuisce a orientare gli stessi comportamenti da cui è stato ricavato, incidendo sulle dinamiche di formazione dei prezzi e dei costi e contribuendo a stabilizzarli o, in alcuni casi, a cristallizzarli. Tale effetto non è meramente accidentale, ma si inserisce coerentemente nel disegno perseguito dal legislatore nazionale, il quale, come sopra rilevato, ha ampliato la portata della disciplina oltre la mera repressione delle singole **pratiche** patologiche, attribuendole una funzione più ampia di regolazione delle relazioni di filiera ispirata ai principi di trasparenza, buona fede e correttezza.

In questo contesto, l'effetto "annuncio" proprio della rilevazione pubblica dei costi di produzione costituisce uno degli strumenti attraverso cui si persegue l'obiettivo di riequilibrare le relazioni economiche del settore, prevenendo fenomeni di compressione ingiustificata della remunerazione degli operatori e orientando i comportamenti verso standard ritenuti coerenti con il corretto funzionamento del mercato. Dunque, la rilevanza di tale funzione fonda l'esigenza che l'attività di rilevazione sia svolta nel rispetto delle garanzie proprie dell'azione amministrativa.

Dall'altro lato, e con ancora maggiore evidenza, i dati elaborati da ISMEA assumono immediata rilevanza applicativa nell'ambito della disciplina di cui all'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 198/2021, che prevede meccanismi di sostituzione automatica del prezzo contrattuale anche sulla base dei costi medi di produzione. In tale ipotesi, il parametro statistico incide direttamente sul contenuto dei rapporti negoziali, determinando ex lege la modificazione del sinallagma contrattuale e ciò senza ulteriori necessità di procedimento.

Alla luce di tali rilievi, deve escludersi che l'attività di monitoraggio possa essere qualificata come mera attività di studio o di analisi economica, priva di rilevanza giuridica. Essa presenta, al contrario, i caratteri propri dell'attività amministrativa: si tratta di un'attività doverosa, in quanto prevista dall'ordinamento quale funzione necessaria per l'attuazione della disciplina

delle **pratiche** commerciali nella filiera agroalimentare. In secondo luogo, essa è connotata da discrezionalità tecnica, giacché implica la selezione e l'elaborazione di dati economici sulla base di criteri metodologici suscettibili di valutazione. Infine, presenta carattere autoritativo, in quanto idonea a produrre effetti nella sfera giuridica degli operatori, sia attraverso meccanismi normativi, sia mediante l'orientamento dei comportamenti di mercato.

Ne consegue che tale attività è soggetta ai principi dell'azione amministrativa e, in particolare, alle garanzie di partecipazione procedimentale.

Ancora sulla garanzia di partecipazione al monitoraggio di chi vi abbia interesse.

Fondamento delle relative garanzie in fattispecie estranee alla l. n. 241/90.

Le considerazioni che precedono conducono, peraltro, a ritenere fondate le censure relative alla mancata partecipazione procedimentale anche sotto un ulteriore e concorrente profilo, che prescinde dalla stessa qualificazione formale dell'attività di monitoraggio ai fini dell'applicazione della legge n. 241 del 1990.

Ed invero, anche a voler ritenere — secondo la prospettazione della resistente — che l'attività di rilevazione dei costi medi non integri un procedimento amministrativo in senso proprio, resterebbe comunque ferma la necessità di assicurare forme adeguate di partecipazione degli operatori interessati. Ciò in quanto obblighi di tal genere si pongono come intrinseci alla funzione esercitata, quale corollario necessario dei principi che ne governano il legittimo esercizio.

In particolare, come già evidenziato, la funzione para-regolatoria del monitoraggio trova la propria legittimazione entro i limiti della proporzionalità, della trasparenza e della neutralità rispetto alle dinamiche di mercato. Tali principi non operano soltanto come criteri astratti di valutazione, ma impongono, sul piano operativo, che l'attività di rilevazione sia costruita attraverso un confronto effettivo con i soggetti cui i dati elaborati sono destinati a riferirsi e ad applicarsi ed hanno una valenza costituzionale che li rende potenzialmente applicabili ad ogni funzione pubblica suscettibile

di incidere sulla sfera giuridica dei destinatari, anche all'esterno dell'area di applicazione della legge nr. 241/90, essendo fondati sul precetto costituzionale di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di cui all'art. 97.

In tale prospettiva, la partecipazione degli operatori non si pone quale mera garanzia procedimentale formale, ma quale condizione sostanziale di legittimità della funzione. La rilevazione dei costi medi, infatti, non è finalizzata alla produzione di un dato teorico o accademico, né alla elaborazione di parametri astratti ispirati a esigenze di equità distributiva o di giustizia sociale; essa è, al contrario, funzionale alla individuazione di valori economici che siano effettivamente espressivi del mercato, ossia di prezzi "giusti" in quanto remunerativi e coerenti con le condizioni reali della produzione, e dunque idonei a fungere da parametro nella disciplina delle relazioni di filiera. La necessità che il dato rilevato sia il più possibile aderente alla realtà economica sottostante, non può essere assicurato mediante un processo unilaterale, ma richiede il coinvolgimento degli operatori del settore, quali soggetti in grado di fornire elementi conoscitivi aggiornati e verificabili.

Ne consegue che l'obbligo di assicurare la partecipazione non deriva esclusivamente dall'applicazione delle norme della legge n. 241 del 1990, ma discende autonomamente dalla natura e dalla funzione dell'attività esercitata, essendo ad essa immanente quale corollario necessario di garanzia affinché la rilevazione mantenga il proprio carattere di strumento di conoscenza del mercato e non si trasformi, invece, in un meccanismo surrettizio di determinazione di parametri economici sganciati dalle effettive dinamiche di formazione dei prezzi.

Le ulteriori doglianze relative alla metodologia adottata da ISMEA devono essere dichiarate inammissibili nella presente sede. Esse attengono a profili di merito tecnico-amministrativo che richiedono una preventiva interlocuzione procedimentale tra Amministrazione e interessati e non possono essere utilmente scrutinati in sede giurisdizionale in assenza di tale confronto.

Sotto tutti i profili indicati, risultano dunque fondate le censure delle parti ricorrenti nella parte in cui lamentano la mancata partecipazione al procedimento di determinazione dei costi medi di produzione.

Nella riedizione del potere, l'Amministrazione dovrà pertanto assicurare adeguate forme di partecipazione, idonee a consentire agli operatori interessati di contribuire alla formazione del dato finale e di accedere alle informazioni rilevanti ai fini della verifica della correttezza della rilevazione. Tale accesso dovrà essere garantito in modo da consentire la conoscenza delle fonti e dei criteri utilizzati, nel rispetto delle esigenze di riservatezza, mediante forme che assicurino l'anonimato delle imprese coinvolte e limitino la conoscibilità dei dati ai partecipanti al procedimento, senza possibilità di loro divulgazione generalizzata.

Il ricorso è da accogliersi conclusivamente nei limiti sopra indicati, con conseguente annullamento dell'atto impugnato per violazione delle garanzie partecipative e salvezza del potere dell'Amministrazione di procedere a una nuova determinazione dei costi medi nel rispetto dei principi enunciati.

L'esposizione che precede, in uno alla novità della fattispecie, rende palese la sussistenza di giuste ragioni per disporre la piena compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai fini del riesame, da condursi con le modalità di cui in parte motiva e compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Mariangela Caminiti, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Emiliano Raganella, Consigliere

L'ESTENSORE
Salvatore Gatto Costantino

IL PRESIDENTE
Mariangela Caminiti

IL SEGRETARIO