

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE
DIPARTIMENTO GIURIDICO



DOTTORATO IN INNOVAZIONE E GESTIONE DELLE
RISORSE PUBBLICHE

Curriculum
GOVERNO E RELAZIONI INTERNAZIONALI

XXXII° ciclo

**I CONTRATTI DELLA FILIERA
AGROALIMENTARE NEI MERCATI LOCALI
E INTERNAZIONALI**

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/03
Coordinatore del dottorato: **Prof. Giovanni Cerchia**

Coordinatrice del curriculum: **Prof.ssa Andreina Scognamiglio**

Tutor: **Prof.ssa Lorenza Paoloni**

Dottoranda: **Marianita Gioia**

*A mio Zio Enrico perché vorrei fosse qui.
Alla mia amata Santa Croce,
con l'augurio che la sua terra
non venga più sfruttata ma custodita.*

INDICE

CAPITOLO PRIMO

Il produttore agricolo nella complessità del mercato agroalimentare tra politica agricola e concorrenza. Profili introduttivi

1.1 L'importanza della contrattualizzazione in agricoltura. Il quadro di riferimento	1
1.2. Agricoltore e imprenditore agricolo nella filiera agroalimentare. Il dibattito in corso	5
1.3. Il produttore agricolo come “contraente debole”: il gap dell’asimmetria contrattuale lungo la food chain	9
1.4. Dall’impresa agricola all’intervento organizzato dei produttori sul mercato	13
1.5. Agricoltura e concorrenza nell’esperienza europea: alcuni profili introduttivi	16
1.5.1. Un diverso modo di concepire il rapporto tra agricoltura e concorrenza: l’esperienza nordamericana	21
1.6. Da una politica “amministrata” ad una “di mercato”	25
1.7. Il produttore agricolo come soggetto vulnerabile: un pendolo che oscilla tra strumenti di diritto pubblico e di diritto privato	29

CAPITOLO SECONDO

La contrattazione individuale e collettiva: analisi degli strumenti

2.1. Contrattazione individuale e collettiva: una prima analisi introduttiva	36
2.2. I contract farming e l’agricoltura sotto contratto	40
2.3. Uno sguardo al modello nord-americano del production contract	42
2.4. I contratti di integrazione verticale nel panorama europeo e nazionale	44
2.4.1. I contratti di coltivazione, di allevamento e di fornitura nella legislazione italiana	47
2.4.2. Il contratto di soccida nel settore zootecnico	49
2.5. Il ruolo delle organizzazioni di produttori e delle loro associazioni nella regolazione dei rapporti contrattuali lungo la filiera	53
2.5.1. L’evoluzione delle organizzazioni dei produttori nella disciplina europea	57
2.5.2. L’associazionismo dei produttori nel settore degli ortofrutticoli	58
2.5.3. La disciplina odierna dopo le modifiche del reg. n. 2017/2393 tra le novità in tema di contrattualizzazione e il ruolo sempre più pubblicistico delle Op	61
2.5.4. Alcuni dati sulle organizzazioni di produttori in Italia	66
2.5.5. Il ruolo di una Op in una dimensione imprenditoriale limitata: l’esperienza molisana	68
2.6. Gli organismi interprofessionali nella disciplina europea e nazionale	71
2.7. Il contratto di rete: dalla disciplina generale a quella specifica dettata per il settore agroalimentare	74
2.7.1. La rete soggetto	77
2.7.2. Il contratto di rete nel settore agroalimentare	80
2.7.3. Un esempio virtuoso di contratto di rete: il caso Clementine	85

CAPITOLO TERZO

La contrattualizzazione nel settore agroalimentare nel quadro normativo e giurisprudenziale europeo

3.1. I principi alla base dell’applicazione delle regole di concorrenza all’agricoltura nell’esperienza europea	87
3.2. Le novità del primo regolamento sulla Ocm unica del 2007	90
3.3. Gli interventi nazionali tra formalismo contrattuale e sviluppo dell’associazionismo	93
3.3.1 La contrattualizzazione per la fornitura dei prodotti agroalimentari nell’esperienza francese dalla Loi 874-2010 alla Loi EGALIM del 2018	96

3.3.2 La contrattualizzazione per la fornitura dei prodotti agroalimentari nell'esperienza italiana: l'art. 62 del d.l. n. 1 del 2012	101
3.4. Il mutamento della disciplina europea dal "Pacchetto latte" del 2012 al nuovo regolamento sull'Ocm del 2013	105
3.5. Il ruolo della giurisprudenza nel disciplinare il rapporto tra Pac e concorrenza: il caso Endives	108
3.5.1. Le origini del contenzioso nell'ordinamento giuridico francese	110
3.5.2. La decisione della Corte di giustizia europea	114
3.6. La riforma medio tempore della Pac: il regolamento c.d. "Omnibus"	118
3.6.1. Le perplessità scaturite dalla nuova normativa: uno sguardo alle disposizioni.....	122
3.7. La direttiva europea sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare	126
3.7.1 Il contenuto della dir. n. 2019/633 e le modifiche apportate dal Parlamento al progetto della Commissione	131
3.7.2. La direttiva nel contesto giuridico italiano: verso un recepimento nell'ordinamento nazionale	136
3.8. Il futuro per la Pac tra innovazione tecnologica e giuridica. Alcune considerazioni finali	139

CAPITOLO QUARTO

Gli organismi interprofessionali nell'esperienza italiana e francese

4.1. Verso una trasformazione del ruolo delle organizzazioni di produttori ed una maggiore attenzione alle Oi?.....	146
4.2. Le origini dell'interprofessione francese	149
4.2.1. Le Oi riconosciute nell'ordinamento giuridico francese	152
4.2.2. L'organizzazione interprofessionale francese nel settore dell'allevamento.....	154
4.3. Le Oi riconosciute nell'ordinamento giuridico italiano: alcuni esempi	157
4.3.1. L'Oi del pomodoro da industria italiano.....	160
4.4. Le prospettive future per l'interprofessione	162

CAPITOLO QUINTO

Spreco alimentare e filiera: il ruolo della contrattazione per un'economia più sostenibile e circolare

5.1. I contratti agroalimentari e alcune ulteriori tematiche connesse	167
5.2. Le politiche europee tra lotta agli sprechi e sicurezza alimentare	170
5.3. Il problema degli sprechi lungo la filiera agroalimentare nell'evoluzione della Pac.....	173
5.3.1 Dalle eccedenze produttive alla gestione dello spreco nell'ordinamento europeo: una breve analisi degli strumenti utilizzati nel tempo	175
5.4. Il ruolo dell'associazionismo nella lotta allo spreco alimentare	177
5.5. Verso un modello di economia circolare	180
5.6. Il ruolo degli organismi interprofessionali e delle organizzazioni di produttori nella diffusione del modello di economia circolare	184

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	189
---------------------------------	-----

CAPITOLO PRIMO

Il produttore agricolo nella complessità del mercato agroalimentare tra politica agricola e concorrenza. Profili introduttivi

SOMMARIO: 1.1. L'importanza della contrattualizzazione in agricoltura 1.2. Agricoltore e imprenditore agricolo nella filiera agroalimentare. Il dibattito in corso 1.3. Il produttore agricolo come "contraente debole": il gap dell'asimmetria contrattuale lungo la food chain 1.4. Dall'impresa agricola all'intervento organizzato dei produttori sul mercato 1.5. Agricoltura e concorrenza nell'esperienza europea: alcuni profili introduttivi 1.5.1. Un diverso modo di concepire il rapporto tra agricoltura e concorrenza: l'esperienza nordamericana 1.6. Da una politica "amministrata" ad una "di mercato" 1.7. Il produttore agricolo come soggetto vulnerabile: un pendolo che oscilla tra strumenti di diritto pubblico e di diritto privato .

1.1 L'importanza della contrattualizzazione in agricoltura. Il quadro di riferimento

I contratti agroalimentari hanno ad oggetto situazioni giuridiche apparentemente semplici ma che nella pratica si rivelano particolarmente complesse.

Non si tratta di contratti di tipo omogeneo, ma di più tipologie contrattuali articolate e figlie di contesti diversi accomunate, però, dalle stesse esigenze: ridurre l'asimmetria contrattuale esistente nei rapporti tra produttori agricoli e imprese, consentire la circolazione dei prodotti e soddisfare il bisogno del diritto al cibo.

La prevalente esperienza legislativa in materia di contratti agroalimentari nei Paesi occidentali, sin dagli anni novanta del novecento, ha ruotato attorno alle categorie giuridico-economiche di mercato e concorrenza. Da un lato, si è posta l'attenzione sulla disciplina *antitrust*, allo scopo di rafforzare il potere contrattuale dei produttori agricoli. Dall'altro, si sono elaborate specifiche misure in materia di contratti agroalimentari, nei quali l'offerta di prodotti agricoli è stata messa a disposizione degli operatori commerciali¹.

La particolare relazione esistente sin dalla nascita della politica agricola comune europea (Pac) tra gli strumenti in essa contenuti e la legislazione generale relativa

¹ Su tutti: A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Agg., Roma, 2012; ID., *Agricoltura e concorrenza o concorrenza e agricoltura (Gli artt. 169, 170 e 171 del reg. n. 1308/2013 e il progetto di guidelines presentato dalla Commissione)*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2015, pag. 1 e ss..

alle norme in materia di concorrenza² è stata caratterizzata storicamente dalla c.d. “eccezionalità” della Pac, in quanto la disciplina della concorrenza figurava in tale settore non come il fine ultimo da raggiungere, bensì come un mezzo da utilizzare per perseguire gli obiettivi di stabilizzazione dei mercati e dei redditi dei produttori agricoli sanciti dall’art. 39 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (Tfue).

Il passaggio da una politica agricola “amministrata” ad una “di mercato”³, come è noto, ha visto l’Unione abbandonare gradualmente la politica di sostegno ai prezzi, mentre l’associazionismo in agricoltura, sia tra produttori agricoli che tra i diversi attori della filiera, è stato considerato come una possibile risposta alla volatilità dei prezzi e alla debolezza strutturale, negoziale ed economica dei produttori rispetto alla parte industriale della *food chain* alla quale indirizzano l’offerta dei prodotti e delle materie prime da immettere sul mercato.

È in questo contesto che, mentre a livello nazionale sono state emanate normative volte a disciplinare giuridicamente modelli contrattuali sviluppatisi nella prassi⁴ e a incentivare la stipulazione di contratti scritti⁵, il Parlamento europeo si è fatto portavoce degli interessi dei produttori agricoli e ha sollecitato l’emanazione di normative che rendessero più efficienti gli strumenti volti alla concentrazione dell’offerta dei prodotti e all’aggregazione in agricoltura, quali le organizzazioni di produttori e gli organismi interprofessionali.

A questo cambio di paradigma⁶ non ha subito fatto seguito un mutamento concernente il divieto per le organizzazioni in questione di porre in essere accordi aventi ad oggetto i prezzi dei prodotti agricoli. Divieto che, se giustificato in un’ottica di mercato basata sul sostegno ai prezzi e sugli interventi diretti

² Nello specifico le regole stabilite principalmente dagli artt. 101 e 102 del Tfue.

³ Espressione utilizzata spesso dagli studiosi della materia per sintetizzare il passaggio che ha visto l’abbandono graduale delle politiche di sostegno ai prezzi. Su tutti: A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, 2018, pag. 13 e ss..

⁴ Come si vedrà successivamente ne costituisce un esempio il contratto di rete.

⁵ Si pensi, per la Francia, alla legge francese del 2010, la *Loi* n. 874 del 27 luglio 2010 avente ad oggetto i *contrats de vente de produits agricoles* o, per l’ordinamento giuridico italiano, all’art. 62 del d.l. n. 1 del 24 gennaio 2012, disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito con modificazioni dalla l. n. 27 del 24 marzo 2012 (in G.U. n. 71 del 24 marzo 2012).

⁶ Sulle modifiche del quadro di azione della Pac: L. RUSSO, *I contratti della filiera agroalimentare nel quadro della nuova Politica agricola comune*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2015, pag. 470 e ss..

dell'Unione, non è più apparso tale quando è avvenuto il mutamento di rotta verso il "libero mercato agricolo".

Ciò ha generato dubbi interpretativi e sempre più incertezze sia tra gli studiosi del settore che tra gli operatori i quali si confrontano, purtroppo ancora oggi, con un sistema giuridico *multi-level*, a volte frammentato e confuso, nel quale alle fonti legislative internazionali, sovranazionali e nazionali si affiancano le regole private che originano all'interno delle singole organizzazioni e che, in alcuni casi espressamente previsti, possono essere estese *erga omnes* anche ai soggetti non aderenti.

Questo passaggio è stato accompagnato da forti tensioni tra le istituzioni europee che si sono inevitabilmente riversate negli interventi legislativi già a partire dal 2007, quando, ad esempio, nel reg. n. 1234/2007⁷, che ha istituito un'unica organizzazione comune di mercato per i prodotti agricoli (Ocm unica), si intravedeva, nelle disposizioni che lo componevano, la volontà di rendere meno incisivo il primato della politica agricola comune sulla disciplina della concorrenza, sì da erodere l'eccezionalità da sempre riconosciuta al settore agricolo e prospettando le peculiari disposizioni previste come delle mere concessioni in deroga alla disciplina generale della concorrenza⁸. Il ribaltamento di prospettiva a favore di un'applicazione generale delle regole di concorrenza alla politica agricola comune è stato confermato, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, con il successivo reg. n. 1308/2013⁹.

Gli incisivi cambiamenti che, dalla fine del 2017 al primo semestre 2019, sono intervenuti in ambito legislativo¹⁰ se, da un lato, sembrano aver consacrato il

⁷ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM), in G.U.U.E. L. 299 del 16 novembre 2007.

⁸ Di tale opinione su tutti A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, 2018, *op. cit.*, pag. 141 e ss..

⁹ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (in G.U.U.E. L.347/671 del 20 dicembre 2013).

¹⁰ il riferimento è al reg. n. 2393/2017 (c.d. regolamento *Omnibus*) che ha modificato il reg. (Ue) n. 1308/13 e alla dir. (Ue) n. 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare. Regolamento (Ue) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017 che modifica i regolamenti (Ue) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (Ue) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (Ue) n. 1307/2013

primato della Pac sulla disciplina della concorrenza, concedendo alle organizzazioni dei produttori (anche alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia del 14 novembre del 2017 nella causa “*Endives*”) di concentrare effettivamente l’offerta stipulando accordi che possano incidere sui prezzi; dall’altro, pongono fondamentali dubbi interpretativi circa l’effettiva portata pratica delle nuove disposizioni che possono essere considerate solo un primo passo di un percorso che, ci si auspica, prosegua nella prossima programmazione della Pac per il periodo 2021-2027.

Lo scopo del presente lavoro è quello di tentare una ricostruzione di questo complesso sistema in continua evoluzione che, per sua stessa natura, si presta a studi che possono essere ulteriormente approfonditi in futuro.

L’obiettivo che ci si prefigge è quello di mostrare, ovviamente dal punto di vista di chi scrive, le riflessioni frutto delle ricerche svolte negli ultimi tre anni su alcuni aspetti inerenti i rapporti contrattuali degli attori che operano lungo la catena di approvvigionamento alimentare, spaziando dai contratti di cessione dei prodotti alla regolazione delle relazioni di filiera attraverso l’integrazione del soggetto produttore¹¹; soffermandosi sulle dinamiche tra Pac e concorrenza, come velocemente prospettato; fino all’esaminare l’importanza che, in questo momento storico-economico, rivestono o possono rivestire gli strumenti associazionistici di tipo orizzontale e verticale, nella diffusione di schemi produttivi alternativi a quelli tradizionali e che consentano una maggiore sostenibilità sociale, economica e ambientale della filiera. Su questo specifico punto, nel quinto capitolo, sarà presa in considerazione la tematica, sempre più attuale degli sprechi alimentari, soffermandosi sul ruolo che le organizzazioni di produttori e gli organismi

recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (Ue) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, (in G.U.U.E. L. 350/15 del 29 dicembre 2017). Direttiva (Ue) n. 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, (in G.U.U.E. L. 111/59 del 25 aprile 2019).

¹¹ In altri termini, l’analisi, principalmente oggetto del secondo capitolo in cui saranno esaminate talune tipologie contrattuali, anche con l’ausilio di casi pratici reperiti in diversi contesti territoriali di altrettanta diversa natura e dimensioni, riguarderà sia quei contratti in cui vi è il trasferimento della proprietà del bene sia quelli in cui il trasferimento non si verifica ma si attua un’integrazione del soggetto produttore nella dimensione industriale della filiera produttiva e distributiva.

interprofessionali possono rivestire nella scelta di modelli produttivi più sostenibili.

Tali aspetti verranno esaminati sia volgendo lo sguardo al mercato europeo (con qualche rimando alle esperienze d'oltreoceano, laddove si renda necessaria una visione comparatistica per comprendere al meglio le peculiarità insite nel sistema europeo stesso), sia a quello nazionale riportando alcuni esempi pratici anche ricollegati ai singoli territori regionali, con particolare riferimento a quello della regione Molise, ambito territoriale nel quale si è svolta parte dell'attività di studio e di ricerca. Si tenterà di spaziare così tra le esperienze maturate nei mercati internazionali e locali quasi a voler scattare delle foto degli scenari attuali allargando e restringendo più volte la visuale di un immaginario obiettivo fotografico.

1.2. Agricoltore e imprenditore agricolo nella filiera agroalimentare. Il dibattito in corso

Le problematiche riguardanti la complessità dei mercati e la debolezza contrattuale dei soggetti appartenenti alla compagine agricola della filiera agroalimentare, emergono, oggi, non solo a livello internazionale con riferimento al mercato globale ma anche nelle realtà produttive di minori dimensioni, coinvolgendo figure soggettive diverse ma spesso accomunate dalla stessa mancanza di un sistema adeguato di tutele.

«Storicamente siamo stati contadini. Poi, quando questo termine è diventato sinonimo di “arretrato”, siamo diventati “agricoltori”. Attualmente al termine “agricoltore” si dà una connotazione di inefficienza e ci incoraggiano caldamente a essere più moderni, a vederci come manager o imprenditori capaci di gestire porzioni di territorio sempre più vaste¹²».

In poche, efficaci e chiare parole Karen Pedersen, presidente delle donne della *National Farmers Union* canadese, ha racchiuso l'importanza delle dinamiche

¹² A. A. DESMARAIS, *La Via Campesina. La globalizzazione e il potere dei contadini*, Milano, 2009 (ed. ital.), citazione da Karen Pedersen, Presidente delle donne della Canadian National Farmers Union - NFU 2002-2005.

socio-economiche che si nascondono dietro quello che può sembrare un semplice uso di una terminologia differente quando si parla indistintamente di “contadino”, “agricoltore” o “imprenditore agricolo”.

Nonostante i tempi siano mutati radicalmente, ancora oggi, quando si sente parlare di “agricoltura”, la mente dei “non addetti ai lavori” evoca spesso scene bucoliche, paesaggi sconfinati in cui l’agricoltore coltiva il suo campo, pascola il bestiame, riposandosi all’ombra di un albero al termine del suo lavoro.

Immaginare il lavoro agricolo all’interno di uno sterminato capannone industriale finalizzato all’allevamento di polli in batteria o in vasti campi coltivati a monoculture, sui quali sorvolano droni che monitorano la produzione, risulta ancora difficile anche se queste sono ormai realtà concrete e sempre più diffuse nel panorama nazionale.

Eppure, il piccolo agricoltore è già, purtroppo, una figura appartenente al passato in alcuni contesti internazionali. In Cina, ad esempio, nell’ambito dell’allevamento di suini, la produzione è nelle mani di pochi grandi gruppi che lavorano in un regime di *contract farming*¹³, ossia di esclusività con qualche grande azienda¹⁴.

È così che si può creare nell’immaginario una sorta di dualismo che vede protagonisti, da un lato, il contadino o l’agricoltore¹⁵ e dall’altro l’imprenditore

¹³ Nel 2001 la FAO ha elaborato una definizione di *contract farming*. Con tale termine si indica l’agricoltura a contratto nella quale rientrano diversi schemi contrattuali consistenti in un accordo, spesso a prezzi prestabiliti, tra agricoltori e imprese di trasformazione e / o commercializzazione per la produzione e la fornitura di prodotti agricoli. L’accordo coinvolge invariabilmente anche l’acquirente nel fornire un livello di supporto alla produzione attraverso, ad esempio, la fornitura di *input* e la fornitura di consulenza tecnica. La base di tali accordi è un impegno da parte del produttore a fornire un prodotto specifico in quantità e a *standard* di qualità determinati dall’acquirente e un impegno da parte dell’azienda a sostenere la produzione e ad acquistare il prodotto. C. EATON, A. W. SHEPHERD, *Contract farming Partnerships for growth*, FAO Agricultural Services Bulletin n. 145, 2001.

¹⁴ In argomento: S. LIBERTI, *I signori del cibo, viaggio nell’industria alimentare che sta distruggendo il pianeta*, Roma, 2016. Il giornalista, nel suo libro inchiesta documenta la realtà del mercato del cibo mondiale, analizzando alcuni casi come quello della più grande industria di trasformazione di carne suina nel mondo, *Shuanghui*, in cui le fasi, particolarmente cruenti, che vanno dalla macellazione alla trasformazione dell’animale, sono standardizzate e paragonabili a quelle di una vera e propria catena di montaggio in cui i lavoratori ripetono all’infinito gli stessi gesti meccanici.

¹⁵ Accezione preferita dal movimento internazionale Via Campesina, nato nel 1993, che raggruppa le organizzazioni contadine di svariate parti del mondo, con l’obiettivo principale di promuovere politiche agricole ed alimentari solidali e sostenibili, ponendo al centro dell’attività svolta la tutela del primo anello della *food chain*: la realtà contadina e l’agricoltore inteso come piccolo produttore agricolo. Durante la stesura del presente lavoro, la sottoscritta ha avuto modo, come si approfondirà più avanti nel quarto capitolo, di interfacciarsi con due associazioni che fanno parte

agricolo come se fossero due figure distinte e contrapposte portatrici di interessi ed esigenze diverse.

Spesso, sempre nell'immaginario collettivo, si può riconoscere al primo una situazione di svantaggio, forse in virtù di un retaggio culturale che porta a pensare al contadino come una figura in via di estinzione, qualità indubbiamente corrispondente al vero ma che inizialmente non si attribuisce al secondo, non avendo una percezione esatta delle dinamiche che si vengono a creare quando questo entra nel sistema produttivo e distributivo della c.d. filiera lunga che oggi figura come il modello principale di diffusione dei prodotti agroalimentari sul mercato.

Entrando nel merito delle tematiche che oggi concernono il mercato agricolo e agroalimentare ci si accorge che non solo queste figure hanno molteplici punti in comune ma che, al di là delle diverse formule definitorie, costituiscono due facce della stessa medaglia o meglio due prospettive diverse dalle quali inquadrare la stessa problematica: la debolezza strutturale e contrattuale di questi soggetti nel mercato.

Il sempre maggiore interesse nei confronti, da un lato, dei diritti dei contadini e, dall'altro, degli imprenditori agricoli sta convergendo nell'adozione di misure che hanno in comune il riconoscimento di una posizione giuridicamente rilevante ai diritti e agli interessi di cui queste figure sono titolari nell'esercizio della loro attività lavorativa.

Gli agricoltori/contadini avvertono l'esigenza di riappropriarsi della terra, del modo di fare agricoltura organizzando a proprio piacimento la loro attività produttiva, adoperando scelte in sintonia con la loro idea imprenditoriale che li

del Coordinamento Europeo del movimento: l'Associazione Rurale Italiana (ARI) e *Confédération Paysanne*, sindacato agricolo francese, nato nel 1987 (fondatore del Coordinamento Europeo stesso). Nel 2018 la Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini (*United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*) ha introdotto una definizione internazionale di contadino basata sullo speciale rapporto che lega tale figura alla terra. Con questa definizione si indica qualsiasi soggetto che, in forma individuale, collettiva o come intera comunità, pone in essere un'attività di produzione agricola su piccola scala ai fini dell'autoconsumo o per il mercato attraverso un'organizzazione del lavoro improntata principalmente sull'ausilio della famiglia. In argomento: L. PAOLONI, A. VESPAZIANI, "Ogni solco ha un nome" *Contadini e soggettività giuridica: spunti a partire dall'opera di Rocco Scotellaro*, in *Annali n. 20 del Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise, Studi in onore di Valentino Petrucci*, Napoli, 2019, pag. 301 e ss..

riporti quasi al passato in cui l'agricoltore non era equiparabile ad un impiegato che si limita a seguire pedissequamente le direttive della grande distribuzione organizzata. Nascono così in tutto il mondo i movimenti a difesa dei diritti dei contadini¹⁶ che hanno contribuito a stipulare il 17 dicembre 2018 la Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali¹⁷. Questo traguardo, frutto di complesse e lunghe negoziazioni, rappresenta non soltanto l'affermazione dei diritti di un particolare gruppo di soggetti ma si innesta nel più ampio contesto dei diritti umani¹⁸. Il documento introduce dunque una definizione di contadino (*peasant* e non *farmer*), avente valenza internazionale ed una portata più ampia di quella tradizionalmente accolta, con la quale si individua, *in primis*, qualsiasi soggetto che si impegna a svolgere da solo, o associandosi ad altri oppure come comunità, un'attività di produzione agricola su piccola scala ai fini dell'autoconsumo o anche per il mercato. Tale attività può essere svolta con il lavoro della famiglia o con il lavoro domestico, oppure con altre modalità non remunerate di organizzazione del lavoro¹⁹.

Tuttavia non si può non prendere atto che oggi l'agricoltore non è solo *peasant* ma anche *farmer*, ossia del produttore agricolo medio grande che spesso produce per conto di imprese di distribuzione che collocano sul mercato i suoi prodotti. Ciò fa comprendere come le apparenti differenze tra agricoltore e produttore agricolo, tendano a non essere così rilevanti nella pratica ai fini di riconoscere loro una comune debolezza strutturale e contrattuale.

Il mercato globalizzato, la domanda di cibo sempre più crescente, la situazione attuale che spinge i produttori ad essere il primo anello di quella catena che dal campo arriva alla tavola, comporta la necessità di regolare i rapporti che si instaurano tra i diversi soggetti che si incontrano lungo la filiera e di tutelare i

¹⁶ Ne costituiscono alcuni esempi il Movimento di Via Campesina, la *Confédération Paysanne* in Francia (Confederazione nazionale dei sindacati degli agricoltori), la *Canadian National Farmers Union*.

¹⁷ La già menzionata *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, UN Doc. A/RES/73/165, 17 dicembre 2018, reperibile al seguente link: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/165.

¹⁸ Per approfondimenti sull'argomento: P. CLAEYS, *The Rise of New Rights for Peasants. From Reliance on NGO Intermediaries to Direct Representation*, in *Transnational Legal Theory*, 2019, pag. 1.

¹⁹ L. PAOLONI, S. VEZZANI, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni* in *federalismi.it*, Focus Human Rights n. 1, 2019, pag.11.

produttori stessi. Il fatto che tali soggetti abbiano, oggi, più risorse rispetto al passato non deve indurre a pensare che essi abbiano una capacità maggiore di farsi valere con mezzi adeguati nel gioco del “libero mercato” e nei rapporti con l’industria alimentare.

Le scelte anche legislative che vengono attuate hanno spesso in comune compensi di mera sopravvivenza che impongono una volatilità estrema ai prezzi della produzione, che creano una insostenibile insicurezza della vita dei produttori e indeboliscono ulteriormente le condizioni economico-sociali dei lavoratori del settore agricolo²⁰.

Nel presente lavoro di ricerca, prendendo in considerazione le relazioni contrattuali che vengono ad esistenza nella filiera lunga, si utilizzerà spesso l’espressione “produttore agricolo” piuttosto che quella di agricoltore e ciò deve essere interpretato come un’ulteriore circoscrizione soggettiva dell’ambito di studio e delle tematiche che saranno trattate. Tuttavia, al di là di questa specificazione, le criticità che accomunano *paesants* e *farmers* hanno le stesse identiche radici e rendono più simili di quanto possiamo pensare due categorie che non si rivelano più tali ma due prospettive differenti attraverso le quali guardare le stesse problematiche che attanagliano tutto il settore agroalimentare oggi sempre più *agribusiness*.

1.3. Il produttore agricolo come “contraente debole”: il gap dell’asimmetria contrattuale lungo la food chain

Le relazioni contrattuali tra i soggetti lungo la filiera produttiva del settore agroalimentare hanno assunto, negli ultimi decenni, un’importanza sempre maggiore nel panorama giuridico internazionale, europeo e nazionale.

Il termine “filiera” nella letteratura economico-giuridica contemporanea indica, infatti, il complesso delle relazioni socio-economiche attraverso le quali le produzioni agricole di base, destinate all’alimentazione umana e animale, vengono immesse sul mercato passando dai produttori agricoli agli utilizzatori, siano essi

²⁰ R. PATEL, *I padroni del cibo*, Milano, 2008.

consumatori finali o, come capita più di frequente in un sistema di filiera lunga, altri operatori economici quali trasformatori o distributori²¹.

Proprio in funzione del diverso valore economico che caratterizza gli attori della *food chain* l'attenzione del legislatore, a vari livelli, è stata rivolta sia a monte che a valle della catena produttiva: verso l'acquirente finale del prodotto, ossia il consumatore, e il produttore agricolo.

Quando si utilizza l'accezione contraente debole all'interno del diritto agroalimentare solitamente si fa riferimento al consumatore, tuttavia in questa figura possono essere estensivamente comprese tutte quelle parti contrattuali caratterizzate da una situazione di svantaggio dovuta dallo squilibrio del potere negoziale. Sotto tale aspetto, sono considerati contraenti deboli, nei rapporti contrattuali con le imprese alimentari, i produttori agricoli, i quali versano in una condizione di "*price takers*", ossia di coloro che subiscono i prezzi, al contrario dei "*price makers*"²², le imprese, che invece i prezzi li stabiliscono.

Il sempre più attuale impoverimento dei produttori in seguito al costante aumento del margine di guadagno da parte delle imprese di trasformazione e dei commercianti all'ingrosso, ha indotto le istituzioni europee, negli ultimi anni, a porre l'attenzione sulle criticità della filiera alimentare. Già nel 2008, con una comunicazione al Parlamento ed al Consiglio (il c.d. *Small Business Act*²³), la Commissione ha sottolineato l'importanza di promuovere ed aiutare le piccole e medie imprese eliminando gli squilibri contrattuali.

Risale, poi, al 28 ottobre 2009 la Comunicazione sul migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa²⁴ e al 2010 l'istituzione del *Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare*²⁵, con i quali si è evidenziato il frequente uso di pratiche commerciali sleali lungo tutta la catena

²¹ In argomento A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, 2018, *op. cit.*, pag. 25 e ss..

²² Accezioni utilizzate dal Prof. Jannarelli nella sua ampia letteratura.

²³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 25 giugno 2008, denominata *Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "Small Business Act" per l'Europa)*, COM(2008) 394 definitivo.

²⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 28 ottobre 2009, sul *migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*, COM(2009) 591 definitivo.

²⁵ Decisione della Commissione del 30 luglio 2010 *che istituisce il Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare* (in G.U.U.E. C 210/4 del 3 agosto 2010).

alimentare che, accompagnate dall'instabilità dei prezzi dei prodotti alimentari e delle materie agricole, contribuiscono tutt'oggi all'indebolimento dell'intera filiera.

Nel Libro Verde sulle pratiche commerciali sleali tra imprese del 2013²⁶, si è concentrata l'attenzione, inoltre, sull'asimmetria del potere negoziale, raffigurato quale una delle cause principali dell'impoverimento dei produttori.

La soggezione dell'impresa agricola²⁷ all'impresa acquirente comporta, come si può desumere dal documento, l'elevata probabilità che il soggetto detentore del maggior potere contrattuale utilizzi a proprio vantaggio la situazione di squilibrio negoziale, lasciando al produttore agricolo solo la libertà di decidere se aderire ad uno schema negoziale unilateralmente predisposto.

A ciò si aggiunga che, alla debolezza contrattuale che le istituzioni europee correttamente riscontrano, sia nel contesto europeo che internazionale, si affianca irrimediabilmente anche una debolezza strutturale della parte agricola che si riscontra nella nota circostanza di un frammentata offerta dei prodotti stessi alla quale corrisponde una forte concentrazione della domanda da parte dell'impresa alimentare²⁸.

Tuttavia, il qualificare contraente debole un imprenditore, è cosa ben diversa da ritenere tale un consumatore: mentre la "debolezza" di quest'ultimo si presume a priori, non agendo questi nell'esercizio della propria attività di impresa, quella del

²⁶ Libro Verde sulle pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa, del 31 gennaio 2013, COM(2013) 37 final.

²⁷ Soggetta anche all'elevata deperibilità dei prodotti.

²⁸ La filiera alimentare risulta composta, spesso, come una clessidra: decine di milioni di agricoltori, centinaia di migliaia di imprese della trasformazione e qualche migliaio di acquirenti che rivendono a centinaia di milioni di consumatori. Prendendo in considerazione il contesto europeo, in tutti i Paesi si registrano alti livelli di concentrazione nel segmento della rivendita al dettaglio, principalmente la grande distribuzione organizzata e le sue centrali d'acquisto. Negli ultimi anni questa tendenza alla concentrazione si è ulteriormente accentuata. I motivi sono tanti, non da ultimo la concorrenza delle grandi piattaforme del commercio online. Non è tanto la vendita su internet di generi alimentari, che è un fenomeno in forte crescita ma ancora marginale, quanto l'acquisizione da parte dei giganti dell'*e-commerce* di catene di supermercati e le alleanze del *retail* tradizionale con grandi piattaforme online. Uno scenario in cui gli acquirenti sono sempre di meno, più organizzati e di dimensioni sempre più grandi. I fornitori del comparto produttivo primario, soprattutto in Europa, sono invece tanti, di piccole dimensioni, frammentati e poco propensi all'aggregazione. Per un approfondimento economico-politico su tali temi: P. DE CASTRO, *La direttiva Ue contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare Cosa cambia per le imprese e i consumatori italiani*, 2019, studio per il Parlamento europeo. Reperibile anche *online* al seguente *link*: www.paolodecastro.eu.

primo va accertata in concreto tenendo conto dello squilibrio di potere che spesso scaturisce proprio dai rapporti negoziali che si intrattengono lungo la filiera.

Numerosi ed eterogenei, nel corso degli ultimi anni, sono stati gli interventi normativi sia a livello europeo che nazionale pensati dal legislatore per attenuare le situazioni di forte squilibrio che contraddistinguono i rapporti tra produttore e impresa.

Dalle riforme riguardanti la disciplina dell'Organizzazione comune del mercato europea²⁹, alle norme che incentivano l'uso dell'associazionismo tra produttori agricoli o che regolano i rapporti tra i vari soggetti della *food chain*, passando per i nuovi modelli e gli schemi negoziali disciplinati a livello nazionale per attribuire rilevanza giuridica a prassi contrattuali diffuse nella pratica sul territorio³⁰, fino a giungere anche all'emanazione della direttiva Ue sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare e al regolamento³¹ della Commissione concernente la trasparenza nella formazione dei prezzi, si è assistito ad un progressivo quanto veloce e, a tratti quasi spasmodico, intervento del legislatore alla materia qui in esame.

L'azione legislativa europea dell'ultimo biennio si è articolata, infatti, attraverso tre iniziative principali. La prima è costituita dal regolamento *Omnibus*³², pensato per rafforzare il potere contrattuale delle organizzazioni dei produttori nei confronti dell'industria di trasformazione e della grande distribuzione organizzata. La seconda, è la direttiva contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare, emanata al fine di tutelare gli imprenditori più piccoli dagli abusi dei *contractors* più grandi³³. La normativa in questione, come si vedrà, ha vietato

²⁹ Dalla riforma del 2007 fino all'ultima modifica intervenuta con il reg. (Ue) n. 2017/2393 c.d. *Omnibus*.

³⁰ Ne costituiscono un esempio le reti d'impresa.

³¹ Regolamento di esecuzione (Ue) n. 2019/1746 della commissione del 1 ottobre 2019, che modifica il regolamento di esecuzione (Ue) n. 2017/1185 recante modalità di applicazione dei regolamenti (Ue) n. 1307/2013 e (Ue) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le notifiche alla Commissione di informazioni e documenti (in G.U.U.E. L. 268/6 del 22 ottobre 2019). Questo regolamento ha introdotto delle disposizioni riguardanti la trasparenza di informazione sui prezzi, sulla produzione e sulle informazioni di mercato (e informazioni richieste da accordi internazionali) all'interno di tutta la filiera.

³² Il già citato regolamento (Ue) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017 (in G.U.U.E. L. 350/15 del 29 dicembre 2017).

³³ In realtà, la direttiva non tutela soltanto le piccole imprese ma anche quelle medio grandi. Nonostante la direttiva si ponga come obiettivo una armonizzazione minima, che lascia agli Stati membri la possibilità di prevedere l'estensione dei soggetti coinvolti e delle pratiche vietate nelle

alcuni comportamenti scorretti, specifici e ricorrenti del settore agroalimentare, non coperti dalla legislazione *antitrust* generale³⁴. La terza e ultima iniziativa consiste in un regolamento di esecuzione, emanato ad ottobre 2019, che si prefigge lo scopo di fare luce sul meccanismo di formazione dei prezzi “dal campo alla tavola”.

Per comprendere il tenore di questi interventi, gli aspetti e gli interessi diversi che prendono in considerazione e sui quali agiscono, la loro efficacia e idoneità a raggiungere gli obiettivi prefissati, nonché il complesso coordinamento che occorre attuare, non sempre semplice o possibile, per le ragioni che saranno successivamente esplicate nel terzo capitolo, si devono necessariamente approfondire le dinamiche giuridico-economiche che riguardano la filiera agroalimentare ed entrare nel merito del percorso, anche normativo, che a livello europeo ha portato a concepire il mercato dei prodotti agroalimentari come lo intendiamo oggi.

1.4. Dall'impresa agricola all'intervento organizzato dei produttori sul mercato

A partire dal dopoguerra il settore agricolo nazionale è mutato radicalmente, sia per quanto concerne il profilo dimensionale dell'attività agricola, sia per quanto attiene la produttività.

Il cambiamento ha inciso profondamente anche rispetto al modo che l'imprenditore agricolo aveva di approcciarsi al mercato. Se prima del secondo conflitto mondiale il produttore intratteneva rapporti con pochissimi soggetti, solitamente un unico fornitore³⁵ dal quale acquistava ciò che gli serviva per la produzione e pochi clienti, e la situazione non è mutata fino agli inizi degli anni

singole legislazioni nazionali, il Parlamento ha ottenuto delle modifiche significative al testo, che, rispetto a quello originario, hanno provveduto a migliorare la tutela dei produttori agricoli e delle piccole, medie e medio-grandi imprese agroalimentari.

³⁴ Si tratta di ritardati pagamenti o cancellazione di ordini last minute su prodotti deperibili, pratiche che scaricano sui fornitori gran parte del rischio di mercato e non sono sanzionabili con l'abuso di posizione dominante, codificata dal diritto *antitrust*.

³⁵ Si pensi, a titolo di esempio, alla figura del Consorzio agrario provinciale. Per approfondimenti in merito, L. COSTATO, *La nuova versione dell'art. 2135 cod. civ. e la Corte di cassazione*, in *Rivista di diritto agrario*, 2004, fasc. 1, pag. 3 ss. .

sessanta del secolo scorso, a partire dalla fine degli anni settanta, complice il boom economico e l'innovazione tecnologica, lo scenario ha iniziato a modificarsi nettamente.

In altri termini, se gli imprenditori agricoli costituivano, nella prima metà del secolo scorso, delle realtà economiche non particolarmente rilevanti nelle dinamiche della produzione nazionale³⁶, le imprese agricole presenti sul territorio erano sostanzialmente quelle che vendevano i prodotti direttamente ottenuti dai propri terreni e gli imprenditori agricoli non interagivano direttamente con il libero mercato, successivamente si è assistito ad un progressivo allungamento della filiera produttiva che ha coinvolto sempre più soggetti e ha arricchito la propria offerta anche grazie ai cambiamenti tecnologici che hanno inciso sulle produzioni.

L'imprenditore agricolo non è stato più solo colui che vendeva i prodotti del proprio terreno ma anche colui che curava una sola parte del ciclo biologico di vegetali e animali, che si apriva al mercato, non solo nazionale ma anche europeo e internazionale e che comprendeva l'importanza dell'associarsi, anche dalle esperienze già intervenute in altri contesti nazionali³⁷ con i quali ci si iniziava ad interfacciare in modo concreto sul mercato stesso.

È stato così che nel moderno sistema dei rapporti lungo la filiera sono apparsi nuovi soggetti accanto ai produttori della materia prima e all'agricoltura di tipo individuale si è affiancata quella collettiva espressa attraverso modelli come le società semplici, le società cooperative e talvolta le società per azioni.

Le funzioni di questi soggetti collettivi non differivano da quelle svolte dagli imprenditori agricoli individuali, in quanto anche per queste realtà all'attività di produzione si affiancava quella di messa in circolazione dei beni.

Nel presente studio si focalizzerà l'attenzione su altre tipologie di soggetti collettivi che svolgono compiti non solo in qualità di operatori nel mercato ma anche funzioni regolatorie del mercato stesso³⁸.

³⁶ Si veda: G.B. FERRI, *Proprietà produttiva e impresa agricola in Saggi*, Torino, 1992.

³⁷ Si pensi a quelle dei nostri cugini d'Oltralpe.

³⁸ Per una dettagliata ricostruzione storica al riguardo si veda: L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000.

Tali strutture associative sviluppatasi a partire dal novecento in diversi contesti giuridici, per loro stessa natura, come si avrà modo di constatare nel secondo e nel terzo capitolo, hanno richiesto una disciplina particolare. Se in un primo momento le strutture associative costituite dai produttori agricoli hanno svolto funzioni meramente sindacali, successivamente queste hanno iniziato a svolgere funzioni economiche dirette a produrre i loro effetti sulle attività dei soggetti aderenti e nelle diverse filiere produttive di riferimento. Il miglioramento tecnologico della produzione agricola, l'omogeneizzazione della produzione, la concentrazione dell'offerta, sono stati gli scopi principali perseguiti da sempre dalle organizzazioni collettive e lo svolgimento di tali compiti ha richiesto l'adozione di strumenti organizzativi diversi a seconda dello specifico comparto produttivo in cui operavano.

Come già anticipato nell'introduzione, oggi il associacionismo agricolo riveste un ruolo strategico sia nel panorama internazionale che in quello nazionale.

Il legislatore europeo ha indicato nel tempo, e soprattutto nelle ultime programmazioni della politica agricola comune³⁹, le organizzazioni di produttori come principali strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 39 Tfeue.

Anche negli ordinamenti nazionali è stata riconosciuta un'importanza fondamentale all'associacionismo in agricoltura. Lo sviluppo delle forme societarie e delle organizzazioni di produttori, la multifunzionalità dell'impresa agricola sono stati, infatti, alcuni dei temi della politica agricola italiana sui quali ha inciso la legge di orientamento⁴⁰ che nel 2001 ha riscritto l'art. 2135 c.c. riformulando la definizione di imprenditore agricolo e delle attività considerate agricole.

A circa diciannove anni dalla riforma si riconosce come il legislatore, nel ridefinire la figura dell'imprenditore agricolo, abbia saputo tradurre in norma i repentini cambiamenti che hanno investito il mondo agricolo, prendendo «le

³⁹ Principalmente a partire dal 2007.

⁴⁰ D.lgs. 228/01 *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57* (in G.U. n. 137 del 15 giugno 2001 - Supplemento Ordinario n. 149).

mosse dalla sostanza economica, da una mutazione dei mercati e dei ruoli svolti dall'impresa agricola rapida e senza precedenti nella storia dell'umanità⁴¹».

Nonostante l'associazionismo lavorativo avesse nella nostra storia profonde radici nel passato⁴², il settore agricolo è stato per lungo tempo caratterizzato da uno scetticismo da parte dei produttori nei riguardi della possibilità di associarsi. Scetticismo che, come vedremo, contraddistingue ancora alcune zone geografiche nel Bel Paese. La riforma del 2001 ha inciso profondamente per la prima volta, dopo la riforma dei contratti agrari del 1982, sui soggetti operanti in agricoltura, dal coltivatore diretto all'imprenditore agricolo professionale, passando per le società e per le cooperative agricole. La riscrittura dell'art. 2135 c.c. ha avuto, ad esempio, un forte impatto sulla successiva riforma che due anni dopo, nel 2003, ha riguardato la disciplina cooperativa⁴³.

1.5. Agricoltura e concorrenza nell'esperienza europea: alcuni profili introduttivi

Come si vedrà nel corso della trattazione, sia nel contesto internazionale che in quello locale, i produttori agricoli spesso non risultano, purtroppo, sufficientemente organizzati e non riescono a concentrare efficacemente l'offerta dei prodotti sul mercato⁴⁴.

Nel contesto europeo, sul quale si concentrerà principalmente l'attenzione durante la trattazione, nonostante l'utilizzo di modelli e strumenti associativi e la presenza di strutture associative di tipo orizzontale, nessuna concentrazione reale

⁴¹ S. VACCARI, *L'imprenditore agricolo e le attività considerate agricole. 15 anni dopo la rivoluzione della "Legge di Orientamento"*, Roma, 2016, pag. 6.

⁴² Si pensi alle corporazioni.

⁴³ D.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 *riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366* (in G.U. n. 17 del 22 gennaio 2003 - Supplemento Ordinario n. 8).

⁴⁴ In argomento si rinvia, per una dettagliata analisi delle dinamiche in oggetto, all'indagine conoscitiva dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (A.G.C.M.) sulla distribuzione agroalimentare relativa al mercato dei prodotti ortofrutticoli (provvedimento n. 16908 del 7 giugno 2007). L'indagine ha rilevato, in breve, la necessità di rinnovare e ripensare la struttura della produzione e della distribuzione ortofrutticola italiana al fine di evitare che i molteplici «attori in campo facciano lievitare i prezzi ai consumatori finali in misura anomala rispetto a quanto accade in altri Paesi europei». Tale assunto, pur se relativo ad uno specifico comparto produttivo, accomuna diversi settori dell'agroalimentare italiano.

dell'offerta, in via generale, permette ai produttori di resistere al potere d'acquisto esercitato dalla parte imprenditoriale con la quale si relazionano lungo la filiera⁴⁵.

Parte autorevole della dottrina, sia italiana che straniera, concorda nel considerare l'impossibilità di stabilire un prezzo comune di cessione dei prodotti tra i membri delle organizzazioni orizzontali, l'ostacolo più rilevante alla pianificazione della produzione e alla concentrazione dell'offerta⁴⁶, e che, conseguentemente, non ne ha permesso, secondo un'opinione condivisibile, un efficace funzionamento e sviluppo⁴⁷.

L'interpretazione restrittiva abbracciata dalle autorità nazionali della concorrenza relativamente alla specificità del settore agricolo affermata nei trattati europei a partire dal 1958, a sua volta, è considerata l'ostacolo alla concentrazione dell'offerta.

Nell'esperienza europea, a partire dagli inizi degli anni sessanta del secolo scorso, una componente decisiva della politica agricola comunitaria è stata la fissazione a livello europeo dei prezzi dei prodotti agricoli. Venuta meno la politica di sostegno ai prezzi da parte dell'Unione europea, non si è assistito, tuttavia, ad un consequenziale cambio di paradigma e il divieto di fissazione dei prezzi⁴⁸, non più giustificato, ha continuato a persistere.

L'idea fondante il modello economico e giuridico alla base delle scelte operate dal legislatore europeo, fin dal Trattato di Roma del 1957, è sempre stata quella della libera concorrenza, secondo la quale il mercato dovesse essere regolato da tale

⁴⁵ In proposito: A. ALBANESE, *I contratti della filiera agroalimentare tra efficienza del mercato e giustizia dello scambio*, in A. D'ANGELO, V. ROPPO (a cura di), *Annuario del contratto 2015*, 2016, pag. 3 e ss., che descrive il mercato agricolo come «caratterizzato da un'offerta rappresentata da una grande massa di produttori, che si confronta con una domanda concentrata nelle mani di un numero nettamente inferiore di imprese acquirenti». Per una descrizione generale del fenomeno: ID., *Contratto mercato e responsabilità*, Milano, 2008, pag. 121 e ss. Sul punto anche A. JANNARELLI, *I contratti dall'impresa agricola all'industria di trasformazione. Problemi e prospettive dell'esperienza italiana*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2008, fasc.2, pag. 5 e ss.

⁴⁶ Compiti questi che, secondo l'art. 152, primo paragrafo lett. c), del reg. (Ue) n. 1308/13, costituiscono gli obiettivi principali delle Op.

⁴⁷ Di questa opinione: C. DEL CONT, *La contractualisation des relations commerciales agricoles: brèves réflexions sur la prise en considération de la spécificité agricole*, in *Liber amicorum mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, Parigi, 2017, pag. 285 e ss..

⁴⁸ Per descrivere efficacemente tale fenomeno, in dottrina è stata utilizzata l'espressione "tabù dei prezzi" coniata dal prof. Jannarelli, si rinvia, su tutti, a: A. JANNARELLI, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero caseari*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2012, fasc.3, pag. 179 e ss. L'autore dopo aver effettuato una disamina generale in merito al divieto di porre in essere accordi sui prezzi dei prodotti agricoli, concentra la sua riflessione sul settore lattiero-caseario.

meccanismo autonomo. Per questo motivo sono stati sempre vietati accordi fra le imprese, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche di imprese che avessero come finalità o come risultato quello di impedire la concorrenza nel mercato comune.

La specialità del mercato agricolo, riguardante soprattutto il settore primario della produzione caratterizzato da ritmi diversi rispetto alle attività del settore secondario e terziario, ha indotto il legislatore europeo ad adottare, fin dalla nascita della politica agricola comune, una disciplina diversa in deroga alle norme generali in materia di concorrenza che cercasse di adattare gli strumenti utilizzati per la costruzione del mercato comune alle peculiarità del settore.

La concorrenza ha rappresentato nel settore in analisi non un fine ma un mezzo per il raggiungimento degli obiettivi della politica agricola e tale interpretazione è stata confermata anche dalla Corte di giustizia la quale ha affermato che *«sono stati riconosciuti nel contempo sia la priorità della politica agricola rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza, sia il potere del Consiglio di decidere in quale misura le regole della concorrenza vengono ad applicarsi nel settore agricolo»*⁴⁹.

L'odierno art. 38 Tfu, che apre il Titolo III° dedicato alle disposizioni in materia di agricoltura e pesca, stabilisce che le disposizioni dall'art. 39 al 44 si applicano ai prodotti elencati nell'Allegato I° del Trattato⁵⁰, che, per la maggior parte, sono quelli destinati all'alimentazione e non di prima trasformazione⁵¹. Ciò si giustifica nell'ottica del rapporto materia-funzione: la materia agricoltura è considerata in virtù della sua funzione, il consumo.

All'art. 39 del Tfu alla lettera d) tra gli obiettivi della politica agricola comune figura *l'assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori*. In un sistema economico c.d. "puro" questi avrebbero, invece, diritto a prezzi più bassi possibili, ciò, tuttavia, non può trovare applicazione nel settore agroalimentare per

⁴⁹ Sentenza Corte di giustizia UE del 5 ottobre 1994, in causa 280/93, Repubblica federale di Germania c. Consiglio CEE in merito alla portata dell'art. 42 Tfu. Tale norma afferma: *«le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'articolo 43, paragrafo 2, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 39»*.

⁵⁰ Già Allegato II° prima della riforma di Lisbona.

⁵¹ Ne costituisce un esempio la margarina che è un prodotto di origine prettamente industriale.

due motivi che possono essere anche essi ricavati tra gli obiettivi della Pac: il garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la stabilizzazione dei mercati. Il criterio del prezzo ragionevole utilizzato dal legislatore è uno strumento per stabilizzare il mercato agroalimentare e tale obiettivo non può essere raggiunto adottando un modello di concorrenza perfetta. Ci si trova dinanzi a un mercato regolamentato in cui la “*food security*”, intesa come accesso al cibo, giustifica la deroga alle norme generali sulla concorrenza.

La tutela della concorrenza è stata ed è tuttora uno dei pilastri fondamentali dell’esperienza giuridica europea. Infatti, l’Unione, sin dal Trattato di Roma, che ha sancito la nascita della Comunità europea, ha iniziato a dettare norme in merito che hanno tracciato la strada agli interventi legislativi dei singoli Stati membri.

In un primo momento, stando alle interpretazioni sull’allora *art. 85* del Trattato di Roma⁵², si è data maggiore attenzione alla tutela dei concorrenti, piuttosto che a quella della concorrenza, abbracciando anche una visione limitata e ristretta rispetto agli interessi dei consumatori, al fine di favorire gradualmente la nascita del mercato unico europeo.

Inizialmente, l’applicazione della normativa sulla concorrenza, contenuta negli allora *artt. 85 e 86* del Trattato di Roma, è rimasta sospesa per il settore agricolo sino all’emanazione del *reg. n. 26/62*⁵³, anche se, in taluni casi, all’interno di alcune organizzazioni comuni di mercato le norme generali sulla concorrenza sono state dichiarate applicabili, in riferimento agli aiuti statali.

Il Consiglio, in questo primo regolamento relativo all’applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli adottò, però, una soluzione volta a ridimensionare il contenuto dell’*art. 36 Tcee*⁵⁴. In altri termini, l’*art. 1* del *reg. n. 26/62*, capovolgendo il contenuto della disposizione del Trattato, prevedeva, in linea di principio, l’applicabilità degli articoli da 85 a 90 del Trattato stesso⁵⁵.

⁵² Oggi *art. 101 Tfu*.

⁵³ Regolamento (Cee) n. 26/62 del Consiglio, relativo all’applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, del 4 aprile 1962 (in G.U.C.E. del 20 aprile 1962, n. 030).

⁵⁴ Oggi *art. 42 Tfu*.

⁵⁵ Oggi *artt. 101-106 Tfu*.

L'interpretazione restrittiva abbracciata dalle autorità europea e nazionali della concorrenza relativamente alla specificità del settore agricolo affermata nei trattati europei a partire dal 1958, a sua volta, è considerata l'ostacolo alla concentrazione dell'offerta.

Il rapporto tra politica agricola e concorrenza va esaminato, quindi, tenendo conto della dinamicità di entrambi i fattori. In altre parole, essi possono essere studiati attentamente solo partendo dal presupposto che sono elementi soggetti a mutare nel tempo a seconda del contesto storico, socio-politico, economico e delle nuove esigenze emergenti⁵⁶.

È proprio sul campo della legislazione *antitrust* che, infatti, sono emersi, con il tempo, i primissimi presupposti normativi volti a incentivare e a favorire l'incremento dell'associazionismo economico, *in primis* tra gli operatori agricoli e, successivamente, tra gli altri operatori della filiera agroalimentare⁵⁷.

Tale scelta trova la sua spiegazione proprio nella predetta particolarità riconosciuta al settore agricolo in cui le intese e gli accordi operativi di tipo orizzontale⁵⁸, a differenza di altri comparti economici in cui sono stati sempre visti con diffidenza e sono stati vietati, sono stati permessi e addirittura incentivati in presenza di particolari condizioni che nel proseguo saranno esaminate.

Questo importante legame, che svolge un ruolo primario in tema di accordi nel settore agroalimentare e, più in generale, in tema di contrattazione tra i soggetti che compongono la *food chain*, sarà affrontato anche successivamente nel corso del lavoro, con riguardo a diversi aspetti, man mano che ci si addenterà più nello specifico nei vari argomenti che saranno oggetto di trattazione. In questa sede, ci si limiterà a fornire solo alcune prime nozioni generali per poi rinviare ad ulteriori sfumature e riflessioni più approfondite nei capitoli successivi.

⁵⁶ Per dei riferimenti generali sul rapporto tra agricoltura e concorrenza, su tutti: A. JANNARELLI, *Mercati agricoli e concorrenza*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, fasc. 2, 2004, pag. 165 e ss. . Per un approfondimento della disciplina successiva al Trattato di Lisbona: I. CANFORA, *La disciplina della concorrenza nel settore agricolo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2010, fasc.4, pag. 689 e ss.; ID., *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, in L.COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK-BASILE (a cura di) *Trattato di diritto agrario*, Torino, 2011, pag. 209 e ss..

⁵⁷ Per un'approfondita analisi sull'argomento: A. JANNARELLI, *op. cit.*, 2018, pag. 141 ss..

⁵⁸ Quelli stipulati tra soggetti che normalmente in competizione tra loro che svolgono sul mercato la stessa funzione come, ad esempio, i produttori.

Nel corso della trattazione, invece, approfondendo ulteriormente il tema, qui delineato solo nei suoi aspetti più rilevanti, si avrà modo di constatare come, ultimamente, il legislatore europeo sia intervenuto nel merito rivoluzionando l'assetto normativo esistente.

1.5.1. Un diverso modo di concepire il rapporto tra agricoltura e concorrenza: l'esperienza nordamericana

È proprio nell'ordinamento statunitense di fine ottocento che si è sviluppata la prima disciplina in materia di *antitrust* dedicata agli accordi tra gli operatori del settore agricolo. Come spesso accaduto storicamente, anche in questo caso, il comparto agricolo è apparso come un laboratorio ideale in cui sperimentare dei nuovi approcci normativi. Tuttavia, pur traendo ispirazione dal modello nord-americano, l'esperienza europea si è evoluta, come visto, in modo diverso.

La storia economico-sociale europea, infatti, differente da quella degli Stati Uniti, ha fatto sì che le esigenze protezionistiche dei singoli Stati membri, mitigassero il liberalismo e l'utilitarismo economico⁵⁹.

Dal 1922 il diritto americano contiene, invece, un'eccezione alla legislazione *antitrust*, il *Capper Volstead*⁶⁰, che ha consentito ai produttori e alle loro associazioni di concentrare l'offerta praticando prezzi comuni di vendita⁶¹.

La posizione di svantaggio degli agricoltori nord-americani nei confronti dell'industria che fungeva sia da fornitore, che d'acquirente, li spinse a richiedere una disciplina che, consentendo loro la possibilità di associarsi, di stipulare accordi e intese aventi ad oggetto la produzione, la trasformazione e la fissazione

⁵⁹ Di tale opinione: J.RODGER, *Competition Policy, Liberalism and Globalization: a European perspective*, 2000, *op. cit.*, pag. 289 ss..

⁶⁰ Esso è il provvedimento maggiormente innovativo rispetto ai precedenti. Ad esempio, il *Clayton Act* del 1914 si era limitato ad introdurre un'esenzione dalla normativa *antitrust* per le associazioni, sia di produttori agricoli che di lavoratori subordinati, di natura puramente sindacale e prive di capitale sociale.

⁶¹ Ad esempio, nella disciplina nord-americana è stato consentito, fin da subito, ai produttori di stipulare accordi incidenti sui prezzi. Sul rapporto tra le regole di concorrenza e la disciplina dettata per l'agricoltura negli Stati Uniti si rinvia per una dettagliata ricostruzione storica a A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, seconda ed., Bari, 2018, pag. 141 e ss..

del prezzo dei prodotti agricoli, li tutelasse dal processo di industrializzazione che caratterizzava quel periodo⁶².

L'*antitrust* è nata nello specifico quando nel 1890 fu adottato lo *Sherman Act* ossia la prima normativa alla quale, in seguito, il legislatore europeo si è ispirato. Fu poi con il successivo *Capper Volstead Act*⁶³, del 1922, che furono previste importanti deroghe per il settore agricolo.

La posizione di svantaggio degli agricoltori nord-americani nei confronti dell'industria che fungeva sia da fornitore, che d'acquirente, li spinse a richiedere una disciplina che, consentendo loro la possibilità di associarsi, di stipulare degli accordi e delle intese aventi ad oggetto la produzione, la trasformazione e la fissazione del prezzo dei prodotti agricoli, li tutelasse dal processo di industrializzazione che caratterizzava quel periodo.

Nel sistema statunitense la disciplina della concorrenza è stata affidata ai giudici e il passaggio dal primato della tutela dei concorrenti a quello della tutela della concorrenza ha evidenziato che nell'esperienza americana l'incontro tra la politica economica e le regole di concorrenza si è collocata sul terreno applicativo della disciplina dettata per la seconda⁶⁴.

Lo *Sherman Act* è stato infatti adottato negli Stati Uniti sulla spinta della classe agricola che fu la prima a subire gli effetti della concentrazione del potere prima

⁶² Occorre tuttavia evidenziare alcune differenze intercorrenti tra la disciplina della concorrenza applicata nel settore agroalimentare negli Stati Uniti e quella europea. Prima di tutto, nel sistema nordamericano la disciplina della concorrenza è affidata ai giudici e il passaggio dal primato della tutela dei concorrenti a quello della tutela della concorrenza evidenzia che l'incontro tra politica economica e concorrenza si è collocata sul terreno applicativo della disciplina dettata per la seconda. In tali termini: A. JANNARELLI, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione speciale*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2009, pag. 521. Nell'esperienza europea, invece, il diritto della concorrenza è stato affidato ai trattati susseguitisi nel tempo. La storia economico-sociale europea, diversa da quella degli Stati Uniti, ha fatto sì che le esigenze protezionistiche, delle quali si sono fatti portatori i singoli Stati membri, mitigassero il liberalismo e l'utilitarismo economico. Di tale opinione: J. RODGER, *Competition Policy, Liberalism and Globalization: a European perspective*, in *The Columbia Jour. of European Law*, 2000, pag. 289 e ss. In un primo momento, stando alle interpretazioni sull'allora art. 85 del Trattato di Roma (oggi art. 101 Tfu), in Europa si è data maggiore attenzione alla tutela dei concorrenti, piuttosto che a quella della concorrenza, abbracciando una visione limitata e ristretta degli interessi dei consumatori. In tal modo si intendeva perseguire l'obiettivo del Trattato: favorire gradualmente la nascita del mercato unico europeo.

⁶³ È il provvedimento maggiormente innovativo rispetto ai precedenti. Ad esempio il *Clayton Act* del 1914 si era limitato ad introdurre un'esenzione dalla normativa antitrust per le associazioni, sia di produttori agricoli che di lavoratori subordinati, di natura puramente sindacale, prive di capitale sociale.

⁶⁴ In questi termini JANNARELLI A., *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione speciale*, op. cit., 2009, pag. 521-522.

economico e poi contrattuale delle imprese nel processo di industrializzazione che alla fine del diciannovesimo secolo già caratterizzava gli USA. La *ratio* dalla quale è scaturita l'adozione dello *Sherman Act* è proprio quella di porre rimedio alla frammentazione dell'offerta agricola alla quale si contrapponeva, invece, un mondo industriale fortemente compatto. Le industrie iniziavano a fungere sia quali fornitori delle materie per la produzione, sia quali acquirenti delle materie agricole. È facile comprendere che quindi le imprese del settore agroalimentare, già all'epoca, operavano in un mercato oligopolistico, se non, come accadeva in alcuni casi per particolari comparti produttivi, monopolistico.

Se oggi in un mercato ormai pienamente industrializzato e globalizzato si percepisce la disciplina *antitrust* come una normativa a tutela del consumatore, anche alla luce di questo sintetico *excursus* storico, non si può dimenticare che essa è stata pensata, in primo luogo, per porre rimedio al *gap* tra settore agricolo primario e l'impresa alimentare che si era inevitabilmente venuto a creare nell'epocale processo di industrializzazione di fine ottocento. Nell'*iter* che ha portato all'adozione dello *Sherman Act*, tuttavia, era presente anche la necessità di tutelare il consumatore, ma questo obiettivo non era primario e figurava come uno dei vari aspetti considerati degni di attenzione. Ciò rappresenta un ulteriore punto in comune, di cui si è già accennato nei paragrafi precedenti, tra la figura del consumatore e quella del produttore agricolo. Entrambi sono giustamente percepiti come figure deboli che, in quanto tali necessitano di essere destinatari di una normativa che vada a tutelare la loro condizione, anche per quanto concerne il campo della disciplina della concorrenza.

Senza entrare eccessivamente nello specifico di tutti gli atti normativi in materia di *antitrust* che si sono succeduti dal 1890, basti in questa sede limitarsi ad affermare che gli interventi successivi hanno avuto come scopo quello di rispondere alla crisi che nei primi venti anni del novecento aveva colpito gli Stati Uniti e l'Europa. Il ceto agricolo si era trovato a fare i conti con il crollo della domanda dei prodotti alimentari e la gestione delle eccedenze produttive, sia a causa del primo conflitto mondiale, che aveva determinato una minore domanda da parte dei Paesi europei, sia della crisi economica che in quegli anni aveva

colpito gli Stati Uniti. Per tali motivi, all'adozione del *Capper Volstead Act*, si aggiunse poi nel 1967 il *Federal Agricultural Fair Practices Act*.

Se lo *Sherman Act* ha sancito la nascita di una prima disciplina sulla concorrenza dedicata al settore agricolo, il *Capper Volstead Act*, ha determinato la sottrazione alla disciplina generale in materia di concorrenza degli accordi e delle intese tra i produttori agricoli aventi ad oggetto la produzione dei prodotti agricoli, compresa la fissazione del prezzo. Questa rappresenta la più importante differenza tra la disciplina nord-americana e quella europea in materia di *antitrust*, in quanto, con riguardo alla prima, sin dalla nascita di una specifica normativa in merito, si è data la possibilità agli imprenditori agricoli di porre in essere degli accordi aventi ad oggetto la determinazione del prezzo dei prodotti garantendo così una tutela effettiva del reddito dei produttori agricoli e una effettiva regolazione dell'offerta da parte delle organizzazioni da questi composte⁶⁵. Il *Capper Volstead Act* prevedeva una disciplina basata essenzialmente su un *favor* per i produttori agricoli relativo sia agli schemi societari che potevano essere adottati sia alle attività che le associazioni avrebbero potuto svolgere in deroga alla normativa generale in tema di concorrenza. Tale normativa non era indirizzata alle organizzazioni interprofessionali ossia a quelle realtà associative che includevano i produttori e gli altri soggetti della filiera, anche se in tempi più recenti si è ammessa l'applicazione della normativa alle cooperative di produttori agricoli che svolgono attività di trasformazione delle materie prime fornite dai loro stessi aderenti.

La normativa americana si caratterizza per considerare la pianificazione dell'*output* sia con riguardo alla produzione sia con riguardo alla merce da non mettere in vendita e da destinare ad altri utilizzi o alla distruzione. Tuttavia la possibilità dei produttori di concordare i prezzi riguarda solo gli accordi *pre-*

⁶⁵ A tal proposito è opportuno rilevare la tesi espressa da un autorevole dottrina che non concorda sulla multifunzionalità della disciplina *antitrust*. In altri termini, chi sostiene tale orientamento afferma che non è sempre possibile riconoscere alla normativa *antitrust* una tutela sia dei produttori agricoli che dei consumatori, in quanto inevitabilmente tutelando i primi si cerca di assicurare anche una tendenziale lievitazione del prezzo delle materie prime agricole alla quale può corrispondere un consequenziale aumento dei prezzi a carico del consumatore finale. I sostenitori di tale dottrina ritengono che la tutela del consumatore nella disciplina *antitrust* non si esaurisca nel semplice riferimento al prezzo più basso, ma che sia attuata soddisfacendo necessità diverse quali ad esempio la certezza degli approvvigionamenti, la qualità dei prodotti, *standard* igienico sanitari alti, ecc. A. JANNARELLI, *Soggetti e concorrenza*, *op.cit.* 145.

production ossia quelli che intervengono prima che la produzione venga ad esistenza. Ciò a fronte della ragione per la quale è nata una disciplina particolare per il settore agricolo: favorire e rafforzare il potere di contrattazione dei produttori agricoli rispetto agli altri operatori della filiera senza provocare un aumento ingiustificato del prezzo finale di vendita al consumatore.

1.6. Da una politica “amministrata” ad una “di mercato”

Per ovviare agli effetti negativi della debolezza contrattuale ed economica dei produttori agricoli sulla stabilità dei mercati agricoli e, dunque, sulla conseguente stabilità dell’offerta di prodotti, le scelte operate del legislatore europeo, sono state attuate, sostanzialmente, in due direzioni.

Da un lato si è prospettato un intervento più incisivo sul funzionamento del mercato competitivo, mediante l’introduzione di prezzi amministrati per i prodotti in grado di assicurare ai produttori agricoli, senza distinguere le diverse condizioni presenti tra questi ultimi, un adeguato reddito per la loro attività e, in definitiva, stimolarne con costanza il processo produttivo.

Dall’altro, è stato anche elaborato un modello regolativo dei mercati che, senza incidere direttamente sulla formazione dei prezzi delle *commodities* agricole di base, ha mirato a porre rimedio alle più evidenti distorsioni dovute alle asimmetrie presenti attraverso un meccanismo che potesse fungere da trattamento di favore per i produttori.

Mentre negli Stati Uniti, come visto, in deroga alla tradizionale disciplina *antitrust*, si è favorito il rafforzamento del potere contrattuale dei produttori agricoli nel permettere loro di associarsi e di adottare delle linee operative concordate in ordine ai rapporti con le controparti negoziali, ossia con le imprese di trasformazione e di distribuzione dei prodotti agroalimentari; nell’esperienza europea, culturalmente orientata per ragioni storiche ad un più incisivo intervento pubblico in economia, per lungo tempo si è registrata l’ambigua coesistenza del primo e del secondo modello sopra citati, secondo le scelte di fondo contenute negli articoli originari del Trattato di Roma in materia di politica agricola e nei corrispondenti articoli del vigente Tfu. Questo punto si rivela fondamentale sia

per comprendere e per valutare le soluzioni di recente introdotte che per evidenziare la dialettica interna alle istituzioni europee nei rapporti tra Commissione e Parlamento europeo e tra le scelte legislative adottate e la valutazione da parte della Corte di Giustizia, con particolare riguardo al caso “*Endives*” che sarà specificamente affrontato nel terzo capitolo.

In tale sede basti ripercorrere l’*iter* che ha comportato il passaggio da una politica agricola europea c.d. “amministrata” ad una c.d. “di mercato”.

Nei primi decenni successivi al 1957 si è assistito ad un massiccio intervento finanziario diretto al sostegno dei prezzi agricoli al fine di promuovere e rilanciare la produzione agricola necessaria per la ripresa dello sviluppo complessivo delle economie nazionali messe in ginocchio dagli effetti del secondo conflitto mondiale.

La Pac è stata, così, incentrata su misure protezionistiche miranti al sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli attraverso la progressiva predisposizione di molteplici pacchetti disciplinari, diversificati di comparto in comparto, che hanno dato origine ad un complesso sistema di governo dei singoli mercati agricoli vincolante per tutti i Paesi aderenti al Trattato⁶⁶.

A partire dagli anni ottanta del secolo scorso, le tensioni crescenti nelle relazioni internazionali di mercato che avrebbero dato origine alla WTO, hanno innescato un progressivo cambiamento della Pac che ha gradualmente proceduto ad un abbandono delle misure di sostegno ai produttori consistente in un disaccoppiamento degli aiuti dai prezzi agricoli la cui determinazione è stata affidata in misura prevalente alle sole leggi del mercato⁶⁷.

L’introduzione del reg. n. 1234 del 2007 ha segnato il punto di arrivo di un mutamento radicale dovuto sia a processi emersi all’interno della stessa esperienza europea, sia a mutamenti economico-politico-sociali di portata globale⁶⁸.

⁶⁶ Ci si riferisce alle diverse organizzazioni di mercato istituite per i singoli comparti dell’agroalimentare.

⁶⁷ Si parla a tal proposito di *decoupling*.

⁶⁸ Il regolamento ha sostituito tutti i pacchetti disciplinari fissando le regole trasversalmente applicabili a tutti prodotti agricoli, con particolare riguardo alla loro commercializzazione e alla disciplina in materia di deroga all’applicazione della concorrenza nel settore agricolo, originariamente contenuta nel già richiamato reg. n. 26 del 1962 e nel successivo reg. n. 1184 del

Da una parte tale regolamento, nel sostituire alle singole organizzazioni di mercato, un'unica complessa organizzazione, ha segnato il punto di arrivo del processo avviatosi nei decenni precedenti consistente nel ridimensionare la portata disciplinare delle singole Ocm. Dall'altra parte, tuttavia, con riguardo all'abbandono di una politica economica di intervento sui prezzi, le istituzioni europee, in particolare la Commissione, non si sono rivelate all'altezza di decifrare adeguatamente la rilevanza del passaggio dal primato della politica economica a quella del diritto in funzione regolativa dei mercati agricoli alla luce delle loro specifiche caratteristiche.

L'orientamento si è sempre più consolidato⁶⁹ ed è stato confermato anche dal successivo reg. n. 1308/2013, relativo alla Ocm unica⁷⁰ che ha sostituito, in tale ambito, i precedenti.

Per molti decenni, i meccanismi di autotutela dei produttori agricoli legati, ad esempio, alla costituzione delle organizzazioni di produttori hanno svolto in Europa un ruolo marginale per la quasi totalità dei settori⁷¹, in quanto i regolamenti di base ai quali la Pac è stata affidata hanno assicurato ai produttori una diversa protezione in materia di prezzi agricoli.

Alla luce del primato che nei contenuti della Pac si assegnò al diretto intervento delle istituzioni europee sui prezzi dei prodotti agricoli, la stessa disciplina destinata a fissare in concreto la deroga del settore agricolo in ordine all'applicazione delle norme generali in materia di concorrenza sulla base della

2006. A questa semplificazione del quadro disciplinare ha fatto seguito lo smantellamento del complesso sistema di intervento sui prezzi vigente in precedenza.

⁶⁹ Su tutti: la Sentenza Corte di giustizia del 9 settembre 2003, *Milk Marque e National Farmers' Union* (C-137/00, EU:C:2003:429). Vedi anche sentenza Corte di giustizia del 19 settembre 2013, *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou* (C-373/11, EU:C:2013:567), nella quale la Corte ha dichiarato che l'articolo 42 Tfu sancisce il principio dell'applicabilità delle regole di concorrenza europee nel settore agricolo e che il mantenimento di una effettiva concorrenza sui mercati dei prodotti agricoli fa parte degli obiettivi della politica agricola comune, pur ritenendo che, anche per quanto riguarda le regole del Tfu in materia di concorrenza, tale disposizione accordi agli obiettivi della politica agricola comune il primato su quelli della politica in materia di concorrenza.

⁷⁰ L'art. 206 del reg. n. 1308/2013 al primo paragrafo sancisce: «*Salvo diversa disposizione del presente regolamento, e conformemente all'articolo 42 Tfu, gli articoli da 101 a 106 Tfu e le relative disposizioni di applicazione si applicano, fatti salvi gli articoli da 207 a 210 del presente regolamento, agli accordi, alle decisioni e alle pratiche di cui all'articolo 101, paragrafo 1, e all'articolo 102 Tfu che si riferiscono alla produzione o al commercio di prodotti agricoli*».

⁷¹ Ad esclusione di quello ortofrutticolo.

riserva di cui all'art. 42 del Trattato di Roma ha avuto, nell'esperienza europea, un impatto meno incisivo di come era, invece, auspicabile⁷².

Il reg. n. 1234/2007 ha sostanzialmente lasciato inalterato il quadro regolativo della concorrenza in materia agroalimentare, funzionale al primato che le stesse istituzioni intendevano assegnarsi nel gestire la politica dei prezzi agricoli, nonostante il radicale abbandono del sistema di intervento sui prezzi agricoli a favore del funzionamento del libero mercato.

Per la Commissione, è risultato difficile configurare una Pac che non fosse anche una politica economica agricola, pur ribadendo, in molti documenti, la rilevanza delle organizzazioni dei produttori agricoli al fine di superare la frantumazione dell'offerta ed assicurare agli stessi produttori un adeguato *counterbalancing power*.

In materia di concorrenza, altresì, è risultato difficile disancorarsi dal riflesso condizionato legato all'applicazione meccanica dei paradigmi presenti nella disciplina generale di cui agli artt. 101 e ss. del Tfu.

Come si vedrà nel corso della trattazione tale orientamento è stato poi confermato nei successivi regolamenti sull'Ocm unica e nelle modifiche di *medio tempore* agli stessi.

Un ulteriore cambio di paradigma, infatti, è avvenuto con le disposizioni modificate dal reg. n. 2017/2393 che, apportando dei cambiamenti al reg. n. 1308/2013 ha, in parte, come si vedrà nel terzo capitolo, riconosciuto un primato della Pac sulle regole di concorrenza.

Il ritorno al rispetto delle regole del mercato da parte della Pac per via dell'abbandono della politica dei prezzi non può certo comportare la rinuncia all'obiettivo tuttora presente nell'art. 39 Tfu relativo alla stabilità dei mercati. Allo stesso tempo non si può ignorare il persistente ed accresciuto squilibrio di potere che esiste tra i diversi operatori presenti nelle filiere agroalimentari a svantaggio dei singoli produttori. Infine, non si può contraddire, come si chiarirà

⁷² Sin dal reg. n. 26 del 1962, tale disciplina è stata successivamente confermata nel reg. n. 1184/2006 per poi essere riconfermata senza sostanziali modifiche nel reg. n. 1234 del 2007 e nel reg. n. 1308 del 2013. Ciò è avvenuto nonostante il mutamento radicale della Pac dovuto alla contrazione forte degli interventi sui prezzi dei prodotti a favore del libero funzionamento dei mercati agricoli. Se tale scelta aveva certamente senso in un'ottica protezionistica fondata sugli interventi diretti sui prezzi, è apparsa ingiustificata nel mutato contesto intervenuto.

nel prosieguo, il riconoscimento da tempo accolto nella legislazione europea circa il ruolo insostituibile che le organizzazioni dei produttori possono rivestire proprio nella razionalizzazione dell'offerta e nell'assicurare la stabilizzazione dei prezzi alla produzione.

1.7. Il produttore agricolo come soggetto vulnerabile: un pendolo che oscilla tra strumenti di diritto pubblico e di diritto privato

Negli ultimi anni, nel panorama giuridico europeo, si sta verificando un vero e proprio scontro, che a volte appare particolarmente acceso, tra la Commissione e il Parlamento europeo sia con riguardo al rapporto tra agricoltura e concorrenza sia in merito agli strumenti da utilizzare nell'attuazione dei piani settennali della politica agricola comune. Le divergenze, emerse a causa delle difficoltà economiche in cui versa il comparto agricolo, e in particolar modo il settore primario, si sono accentuate quando, come più volte ribadito, è stata abbandonata la politica europea di sostegno dei prezzi agricoli, della quale si è parlato nel precedente paragrafo.

Si è assistito, quindi, a un vero e proprio braccio di ferro tra due visioni contrapposte. La prima, della quale è portavoce la Commissione, si fonda sull'idea che una deroga alle norme sulla concorrenza possa, nel tempo, produrre una frammentazione del mercato europeo e favorire una rinazionalizzazione delle politiche agricole. La seconda, sostenuta dal Parlamento, si fonda sulla specificità del mercato agricolo e sulla necessità di utilizzare rimedi alla debolezza negoziale dei produttori agricoli nelle relazioni lungo la filiera.

Queste visioni si sostanziano nell'adozione di normative, come si avrà modo di constatare, che purtroppo non sono nella pratica sempre idonee a raggiungere i risultati prospettati.

In altri termini, se da un lato, sulla spinta del Parlamento e dei singoli Stati membri si cerca di emanare disposizioni che fattivamente possano aiutare i produttori conferendogli un maggiore potere contrattuale e conseguentemente economico, dall'altro, agendo inevitabilmente sul campo della concorrenza e sul

rapporto tra normativa *antitrust* e politica agricola comune, ci si scontra con la visione della Commissione e delle autorità *antitrust* nazionali⁷³ che auspicano una promozione e una tutela delle regole di concorrenza e una conseguente applicazione di esse anche al comparto agroalimentare.

I produttori rischiano di trovarsi nel mezzo di questo scontro subendone, purtroppo, gli effetti negativi costituiti da una normativa caotica, frammentata e contraddittoria che indebolisce maggiormente la loro posizione invece che rafforzarla.

Il legislatore europeo ha ben chiarito in passato che le Ocm e, in generale, il mercato dei prodotti agroalimentari non costituiscono uno spazio privo di concorrenza. Tuttavia, con riferimento allo strumento delle organizzazioni dei produttori, come si verificherà, l'interpretare troppo restrittivamente tali norme e il perdere di vista il concetto secondo il quale la concorrenza dovrebbe rappresentare nel settore agroalimentare non un fine ma un mezzo per il raggiungimento degli obiettivi della politica agricola, significherebbe non tenere conto dell'evoluzione strutturale che, specialmente negli ultimi decenni ha caratterizzato la filiera agroalimentare. Significherebbe, altresì, non tenere realmente conto dello squilibrio strutturale tra le parti a monte e a valle della *food chain* che mette in pericolo il raggiungimento degli obiettivi, enunciati dall'art. 39 Tfeue, e, in particolare, quello di assicurare un reddito decente per gli agricoltori. Ciò comporterebbe inevitabilmente l'impossibilità per le Op e le loro associazioni di concentrare l'offerta in modo adeguato ed efficiente e le priverebbe di uno strumento essenziale che potrebbe rafforzare il potere negoziale dei produttori. Queste argomentazioni, trascendendo i meri aspetti giuridici ed economici si connettono, inevitabilmente, al concetto di dignità del lavoro agricolo che appare spesso astratto e solo, purtroppo, un mero slogan da utilizzare per qualche campagna pubblicitaria, cavalcando l'onda della moda mediatica del momento o nella speranza di attirare l'attenzione di gruppi di consumatori da sempre più sensibili ad alcuni temi.

⁷³ A titolo di esempio, orientamento dell'autorità francese della concorrenza, V. DEBROUX, *Politique agricole et droit e politique de la concurrence: Une moisson à risque. Les raisons d'une cohabitation orangeuse*, in *Concurrence Revue des droits de la concurrence*, n. 4, 2008, pag. 11 e ss.

La maggior parte delle volte, il concetto di dignità agricola resta vittima di questo gioco, quasi perfido, che rischia di svilire, banalizzare e astrarre dalla realtà concreta criticità sempre più diffuse.

Riconoscere la “dignità del coltivare un campo” non vuol dire prendere meramente consapevolezza dell’importanza e della necessità di comprendere il ruolo fondamentale che, da *antico tempore*, ai produttori agricoli svolgono, ma significa conferire loro una dignità sociale, giuridica ed economica. Vuol dire riconoscere una dignità *nel* loro lavoro, *per* il loro lavoro, *rispetto al* lavoro che questi svolgono e riconoscere la giusta importanza ed il giusto valore *ai frutti* di questo lavoro. Riconoscere, altresì, la vulnerabilità di tali soggetti nei rapporti lungo la filiera agroalimentare e tutelarli appare un atto dovuto quanto necessario in quanto *le vulnerabilità impediscono alle persone di rialzare la testa, ma la dignità impedisce di chinarla*⁷⁴.

Si parla, da molti anni, nel panorama nazionale e non solo, della dignità agricola connessa al tema del lavoro. Fenomeni quali il caporalato, il lavoro c.d. nero e grigio nei campi, sono argomenti scottanti e generalmente conosciuti perché purtroppo balzati, anche recentemente, agli onori della cronaca nera.

Seppur sia indiscutibile l’importanza di tali aspetti, questo studio, trattando le tematiche connesse alla contrattualizzazione tra i diversi operatori della filiera agroalimentare e al ruolo che l’imprenditore agricolo, singolo o associato, riveste nel mercato, si connette irrimediabilmente al dibattito concernente la dignità e la vulnerabilità proprio dei fornitori della materia prima agroalimentare.

Questo collegamento emerge prepotentemente in relazione al potere negoziale dell’imprenditore agricolo nei contratti di cessione dei prodotti che stipula con la controparte industriale del settore lungo la catena di approvvigionamento.

Come affermato più volte anche dalla Commissione e dal Parlamento europeo, l’assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola attraverso l’incremento del reddito dei produttori agricoli risulta, tra gli obiettivi della Politica agricola comune enunciati all’art. 39 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

⁷⁴ Così A. GENTILI, *La vulnerabilità sociale. Un modello teorico per il trattamento legale*, in *Rivista critica del Diritto Privato*, 2019, cit. pag. 64.

Passati più sessant'anni dalla stesura originaria dei Trattati di Roma, ancora oggi tale obiettivo stenta, purtroppo, ad essere raggiunto⁷⁵.

Negli ultimi decenni, in particolare, si sta assistendo ad una progressiva diminuzione del reddito dei produttori a causa di un calo drastico dei prezzi a loro pagati per le materie prime fornite.

La crisi che ha caratterizzato alcuni comparti agroalimentari, come ad esempio quello lattiero-caseario, quello ortofrutticolo e dell'allevamento, non solo in Italia ma generalmente all'interno del territorio dell'Unione europea, non ha fatto altro che evidenziare maggiormente le difficoltà che i produttori agricoli incontrano rapportandosi sul mercato con gli operatori che si trovano a valle della *food chain*, ossia i trasformatori e la grande distribuzione organizzata⁷⁶.

È ormai opinione più che consolidata tra i giuristi e gli economisti del settore che sussiste un effettivo, innegabile e palese squilibrio a scapito della parte che si trova "a monte" della filiera, ossia la parte agricola che subisce i prezzi, rispetto a quella che si trova "a valle", quella industriale, che i prezzi li stabilisce⁷⁷.

⁷⁵ Di questo parere il Report della Commissione europea presentato a Bruxelles, del 14 novembre 2016, della *Agricultural Markets Task Force* dal titolo: *Enhancing the position of farmers in the supply chain*. Reperibile a questo link: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf.

Il documento riassume le inefficienze ed i pericoli che si manifestano lungo la catena agroalimentare a scapito dei produttori agricoli. I membri del gruppo di lavoro, provenienti da Germania, Olanda, Spagna, Italia, Francia, Polonia, Ungheria, Svezia e Regno Unito, rappresentavano specifici comparti agroalimentari strategici dei rispettivi Paesi. L'Italia, in particolare, è stata rappresentata da Gianpiero Calzolari (coordinatore del settore lattiero-caseario di Alleanza Cooperative Italiane), mentre la Francia da Anne Laure Paumier (vice capo di Coop France Grain Department) e da Jérôme Bedier (vice capo esecutivo del Carrefour Group).

In argomento anche: la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle *pratiche commerciali ingannevoli lungo la catena d'approvvigionamento alimentare* (2015/2065(INI)), reperibile al seguente link: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0250_IT.pdf; la Comunicazione della Commissione europea dal titolo *Orientamenti relativi all'applicazione delle norme specifiche di cui agli articoli 169, 170 e 171 del regolamento OCM per i settori dell'olio d'oliva, delle carni bovine e dei seminativi*, pubblicata il 22 dicembre 2015 sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione (2015/C 431/01) reperibile al link: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC1222%2801%29&from=IT>; la Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni riguardante *I prezzi dei prodotti alimentari in Europa*, del 9 dicembre 2008 [COM(2008) 821 definitivo], reperibile al seguente link: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/IT/1-2008-821-IT-F1-1.Pdf>.

⁷⁶ Sulla emersione della grande distribuzione organizzata (GDO) come soggetto forte della filiera agroalimentare si veda: G. BIFERALI, *Nullità a tutela dell'impresa "dipendente" e filiera agroalimentare*, in *Rivista Europa e diritto privato*, 2015, pag. 614 e ss.

⁷⁷ In tali termini su tutti: A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2002, pag. 213 e ss.; ID., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, seconda ed., Bari, 2003; ID., *Competition law and*

In altri termini, ciò sta a significare che gli imprenditori agricoli non dispongono di una capacità di negoziazione sufficiente per bilanciare adeguatamente il potere contrattuale delle loro controparti acquirenti.

La risoluzione della problematica dello squilibrio di potere esistente tra i diversi operatori della filiera è la stella polare che ha orientato le scelte normative del legislatore europeo e nazionale fin dalla nascita della Pac.

L'abbandono graduale e progressivo degli strumenti di sostegno ai prezzi utilizzati nell'ambito della Pac e il conseguente passaggio da un'agricoltura amministrata ad una agricoltura "di mercato" e "di marchio"⁷⁸, con l'applicazione sempre maggiore delle regole generali di concorrenza al settore agroalimentare e la crisi delle filiere e dei redditi dei produttori agricoli, hanno accresciuto la debolezza dei produttori agricoli stessi rispetto ai loro acquirenti nell'ambito della *food chain* che ne rappresenta l'inevitabile porta d'accesso al mercato⁷⁹.

Tale squilibrio di potere economico tra produttori e loro acquirenti si manifesta nei modelli privatistici che, a più livelli, il legislatore ha regolato per porre rimedio alla suddetta asimmetria: le organizzazioni di produttori, gli organismi interprofessionali, gli schemi contrattuali individuali e collettivi di cessione dei prodotti agricoli⁸⁰.

Il contratto non è più solo un supporto per lo scambio economico, ma uno strumento attraverso il quale la parte imprenditoriale può esercitare la propria forza. Ciò si traduce spesso in una carenza di trasparenza⁸¹ nella determinazione dei prezzi, spesso di molto inferiori rispetto ai costi di produzione, ed in pratiche commerciali sleali.

Il corretto funzionamento del mercato agroalimentare, l'equilibrio tra i soggetti della filiera e l'approvvigionamento dei beni alimentari ai consumatori, sono obiettivi difficilmente raggiungibili senza la corretta comprensione degli strumenti

European agricultural and food law, in L. COSTATO e F. ALBISINNI (a cura di) *European Food Law*, 2012, Padova, pag. 71 ss.; C. DEL CONT, 2017, *op. cit.*

⁷⁸ Di questa opinione: A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza*, 2012, *op.cit.* .

⁷⁹ C. DEL CONT, *La contractualisation des relations commerciales agricoles: brèves réflexions sur la prise en considération de la spécificité agricole*, 2017, *op. cit.*, pag. 286.

⁸⁰ Ossia quei contratti stipulati nella prima fase della catena di distribuzione, con i quali i prodotti agricoli vengono per la prima volta messi in commercio.

⁸¹ L'insufficienza della sola trasparenza sarà esaminata nella parte in cui si analizzeranno le normative italiana e francese.

pensati proprio per attuarli e senza comprenderne l'effettiva operatività ed efficienza.

Per aumentare la dimensione aziendale, orientare la produzione in base alla domanda e alle esigenze dei consumatori, per accrescere la loro competitività sul mercato nazionale e specialmente su quello internazionale, le imprese agricole hanno la necessità di sperimentare forme nuove di aggregazione.

Il tessuto economico-produttivo agroalimentare italiano è composto anche da innumerevoli piccole e medie imprese e, proprio per questa caratteristica, soprattutto negli ultimi anni, si è assistito ad un crescente interesse verso la promozione dell'aggregazione imprenditoriale.

Consentire una collaborazione e cooperazione tra le imprese, sia orizzontale che verticale, come si avrà modo di vedere nel prosieguo del presente lavoro, può contribuire a favorire non solo la crescita dimensionale delle aziende ma anche lo sviluppo produttivo, in quanto, in astratto, si dovrebbe consentire di migliorare la qualità delle produzioni, concentrare l'offerta e rafforzare il potere contrattuale, generando innovazione, maggiore efficienza e favorendo la competitività⁸².

L'uso del condizionale appare obbligatorio alla luce degli interventi normativi in tema di politica agricola e concorrenza che si sono susseguiti dai primi anni duemila in poi, con le modifiche riguardanti le normative sulle organizzazioni comuni di mercato e le programmazioni delle politiche agricole.

La regolamentazione della filiera agroalimentare, è stata oggetto di significative modifiche da parte del diritto europeo: da ultimo l'importante riforma del medio periodo della Pac del dicembre 2017⁸³, che ha mutato l'assetto normativo vigente e gettato le basi per un radicale cambio di paradigma che potrebbe intervenire nel successivo periodo di programmazione della politica agricola comune.

⁸² Sul tema della cooperazione tra le imprese nel settore agroalimentare C. GIACOMINI e M.C. MANCINI, *L'organizzazione: fattore chiave dello sviluppo dei sistemi agroalimentari localizzati*, in *Agriregionieuropa*, n. 43, 2015, pag. 103 e ss..

⁸³ Il riferimento è al Regolamento (Ue) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (Ue) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (Ue) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (Ue) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (Ue) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (Ue) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale (in G.U.U.E. L. 350/15 del 29.12.2017).

Come si avrà modo di constatare nel terzo capitolo, attraverso l'analisi dei cambiamenti legislativi avvenuti nell'ultimo triennio in sede europea, oggi il ruolo di governo del mercato risulta affidato principalmente agli operatori economici, attraverso la riscoperta di strumenti giuridici di matrice privatistica quali l'aggregazione tra le imprese agricole mediante le organizzazioni dei produttori, il coordinamento tra tutti gli operatori della filiera, attraverso le organizzazioni interprofessionali, la definizione di schemi contrattuali per la cessione dei prodotti agricoli lungo la filiera, gli strumenti di pianificazione dell'offerta ed infine, la funzione, espressamente attribuita alle organizzazioni dei produttori, di svolgere trattative contrattuali per la cessione dei prodotti, assistendo ad una valenza sempre più pubblicistica di strumenti privatistici utilizzati⁸⁴.

⁸⁴ In argomento: E. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, Milano, 1988, pag. 225 e ss.; ID., *La concorrenza con riguardo ai prodotti agro-alimentari tra la disciplina della produzione e quella del mercato*, in *Diritto dell'Agricoltura*, 1997, pag. 33 e ss..

CAPITOLO SECONDO

La contrattazione individuale e collettiva: analisi degli strumenti

SOMMARIO: 2.1. Contrattazione individuale e collettiva: una prima analisi introduttiva 2.2. I contract farming e l'agricoltura sotto contratto 2.3. Uno sguardo al modello nord-americano del production contract 2.4. I contratti di integrazione verticale nel panorama europeo e nazionale 2.4.1. I contratti di coltivazione, di allevamento e di fornitura nella legislazione italiana 2.4.2. Il contratto di soccida nel settore zootecnico 2.5. Il ruolo delle organizzazioni di produttori e delle loro associazioni nella regolazione dei rapporti contrattuali lungo la filiera 2.5.1. L'evoluzione delle organizzazioni dei produttori nella disciplina europea 2.5.2. L'associazionismo dei produttori nel settore degli ortofrutticoli 2.5.3. La disciplina odierna dopo le modifiche del reg. n. 2017/2393 tra le novità in tema di contrattualizzazione e il ruolo sempre più pubblicistico delle Op 2.5.4. Alcuni dati sulle organizzazioni di produttori in Italia 2.5.5. Il ruolo di una Op in una dimensione imprenditoriale limitata: l'esperienza molisana 2.6. Gli organismi interprofessionali nella disciplina europea e nazionale 2.7. Il contratto di rete: dalla disciplina generale a quella specifica dettata per il settore agroalimentare 2.7.1. La rete soggetto 2.7.2. Il contratto di rete nel settore agroalimentare 2.7.3. Un esempio virtuoso di contratto di rete: Clementime.

2.1. Contrattazione individuale e collettiva: una prima analisi introduttiva

Il complesso rapporto tra agricoltura ed industria alimentare, caratterizzato da un forte squilibrio del potere anche di tipo contrattuale a svantaggio dei produttori agricoli, ha portato alla ricerca costante di strumenti idonei a risolvere o ad attenuare le problematiche connesse.

Come si è affermato nel primo capitolo, le dinamiche e le situazioni giuridiche oggetto dei contratti agroalimentari sono particolarmente complesse. Basti pensare che spaziando tra contesti territoriali diversi e, a volte, agli antipodi, si può constatare come, nella macrocategoria dei contratti agroalimentari, rientrino modelli atti a regolare rapporti totalmente differenti per natura od oggetto.

Ne costituiscono un esempio i *production contract* stipulati tra i grandi imprenditori agricoli del *Midwest* nordamericano, predisposti per regolare le complesse relazioni tra soggetti, spesso imprese agricole di grandi dimensioni⁸⁵. Altrettanto complesso, per altri aspetti, può risultare anche il contratto di cessione del latte da un piccolo produttore molisano all'azienda di trasformazione locale. Studiando un modello contrattuale utilizzato da un trasformatore lattiero-caseario

⁸⁵ A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, Bari, seconda ed., 2018, pag. 128 e ss..

specializzato nella produzione di latticini e formaggi⁸⁶ dell'Alto Molise per regolare i rapporti con i diversi fornitori⁸⁷ del territorio, si è potuto constatare che, nonostante le modeste dimensioni dell'azienda e la scelta di approvvigionarsi della materia prima solo dalle stalle del territorio limitrofo, il contratto presentasse diverse clausole atte a regolare molteplici aspetti al fine di garantire una maggiore qualità del prodotto. Non potendo entrare nel dettaglio dei singoli contenuti delle disposizioni, in quanto attinenti al *know how* imprenditoriale, ci si limita ad affermare che, per quanto concerne i rapporti con i fornitori di latte, gli aspetti regolati spaziano dalla mungitura allo stoccaggio del latte in stalla e al trasporto, passando per le modalità di allevamento e gestione degli animali, compresa l'autoproduzione e la somministrazione degli alimenti zootecnici, fino al rispetto di standard qualitativi da rispettare.

Le semplici operazioni economiche e giuridiche tra l'impresa e il produttore agricolo, o i gruppi di produttori, quelle più complesse nelle quali sono coinvolti, in modo diretto o indiretto, soggetti terzi, sono solo alcune espressioni dell'autonomia contrattuale individuale e collettiva esistenti nel panorama del mercato agroalimentare e che possono essere regolate attraverso molteplici modelli legali incidenti su ogni singolo segmento della catena produttiva.

Nel corso del tempo sono state sperimentate, sia nell'esperienza internazionale che europea e nazionale, delle modalità dirette ad attenuare lo squilibrio contrattuale nei rapporti negoziali agro-industriali. Si pensi alla legislazione e alle misure poste in essere a livello internazionale sui *contract farming* o al ruolo svolto dalle cooperative, dai consorzi, dalle organizzazioni di produttori che, anche se modelli giuridici tra loro diversi, sono accomunati dalle stesse finalità: superare la frammentazione dell'offerta agricola, stabilizzare il mercato e garantire un reddito alla popolazione agricola.

Le ragioni del rinnovato interesse del legislatore europeo verso i rapporti contrattuali lungo la filiera agroalimentare sono da riscontrarsi, principalmente,

⁸⁶ L'azienda di cui si parla è il Caseificio Di Nucci di Agnone (Is) e si ringrazia, in particolare Serena Di Nucci per la disponibilità mostrata nel fornire le fondamentali informazioni.

⁸⁷ Quelli di latte, nonché i fornitori di ingredienti e di coadiuvanti tecnologici (caglio, fermenti, sale, ecc.), quelli di materiali di imballaggio e di prodotti per la sanificazione, e altri fornitori di servizi (ad esempio, le ditte per la manutenzione di attrezzature e di automezzi, il laboratorio d'analisi, i consulenti e i professionisti esterni, ecc.).

nella crisi che, nei primi anni duemila ha colpito il comparto primario della produzione e che ha acuito il divario di potere tra la parte agricola e quella imprenditoriale della *food chain*, facendo riscoprire non solo l'instabilità del mercato agricolo, accentuata dalla volatilità dei prezzi, ma anche una moderna *food insecurity*⁸⁸.

L'abbandono della politica europea di sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli, gli interventi sul piano internazionale che, in sede *WTO*, hanno visto cessare il sistema europeo delle restituzioni alle esportazioni, l'embargo di molti prodotti europei verso la Russia, sono solo alcune delle cause che hanno inciso profondamente sul mercato. Ad una costante contrazione dei prezzi delle materie prime non ha fatto seguito, tuttavia, un abbassamento dei costi del prodotto agroalimentare finale. Questo aspetto risulta di fondamentale importanza per comprendere la debolezza dei produttori agricoli costretti a subire le decisioni e il potere, sia contrattuale che economico, della parte industriale della filiera agroalimentare.

Ecco perché, come già anticipato, per far fronte alle problematiche emergenti sono stati posti in essere sul piano giuridico interventi legislativi aventi come obiettivo anche quello di rafforzare il potere contrattuale dei produttori agricoli.

Si è assistito all'emanazione di normative volte ad incentivare gli strumenti associazionistici, aventi ad oggetto l'ampliamento dei poteri conferiti alle organizzazioni di produttori e agli organismi interprofessionali per quanto concerne la contrattazione e la possibilità di agire sui prezzi delle produzioni agricole di base. Si è intervenuto anche sulla regolazione della contrattazione individuale, relativa alla programmazione dei singoli rapporti di fornitura tra produttori agricoli e le controparti industriali. Queste due tipologie di interventi possono essere considerate le due strade principali che il legislatore europeo ha

⁸⁸ Le tematiche connesse alla sicurezza degli approvvigionamenti (*food security*) sono divenute drammaticamente attuali. Secondo i dati della FAO disponibili al 2018, il numero di persone che soffrono la fame è cresciuto negli ultimi anni, tornando ai livelli dello scorso decennio. Si stima che il numero assoluto di persone nel mondo colpite dalla denutrizione o dalla deprivazione alimentare cronica sia aumentato da circa 804 milioni nel 2016 a quasi 821 milioni nel 2017. La situazione sta peggiorando in Sud America e nella maggior parte delle regioni dell'Africa. Allo stesso modo, i numeri crescono in Europa e la tendenza al ribasso della denutrizione che ha caratterizzato l'Asia fino a poco tempo fa sembra rallentare in modo significativo. Report FAO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018 - Building climate resilience for food security and nutrition*, 2018.

intrapreso per rafforzare il potere della parte agricola dei rapporti contrattuali lungo la filiera⁸⁹.

Da un lato, per far fronte alla carenza di informazioni dell'imprenditore agricolo, il legislatore ha pensato di regolare gli aspetti essenziali del contenuto del contratto⁹⁰, agendo, quindi con meccanismi privatistici. Tale scelta non ha sempre prodotto i risultati sperati in quanto, il ricorso al mero formalismo non può da solo essere idoneo a riequilibrare il potere contrattuale tra le parti. Dall'altro, per porre rimedio allo squilibrio strutturale, ha utilizzato strumenti di natura pubblicistica per regolare il mercato e i rapporti di filiera⁹¹.

Prima di addentrarsi nello specifico dell'esperienza europea, in questo capitolo sarà effettuata una disamina di alcuni modelli e strumenti utilizzati, in ambito internazionale, europeo, nazionale e regionale, allo scopo di regolare i rapporti tra i diversi soggetti che compongono la filiera agroalimentare. Saranno presi in considerazione, in particolare, gli schemi contrattuali maggiormente diffusi a livello internazionale e nazionale e sarà svolta una prima analisi degli strumenti associativi di tipo orizzontale e verticale che, per altri aspetti sarà continuata negli ultimi due capitoli.

L'obiettivo è quello di fornire una panoramica degli strumenti che sono stati oggetto di studio in questi anni in cui l'indagine ha spaziato da un contesto globale a quello locale per comprendere al meglio, anche grazie all'ausilio di alcuni casi pratici, le analogie, le differenze e i punti di contatto tra i più diversi

⁸⁹ Per un approfondimento sui contratti della filiera agroalimentare nell'esperienza europea: L. RUSSO, *I contratti della filiera agroalimentare nel quadro della nuova politica agricola comune*, *op.cit.*, 2015, pag. 480 e ss..

⁹⁰ Ciò, come si avrà modo di approfondire nel terzo capitolo, è quello che è accaduto in Francia, a partire dal 1964, anno in cui fu adottato, per la prima volta nell'esperienza di uno Stato europeo, un modello che prevedesse la forma scritta del contratto al fine di assicurare più trasparenza al contraente debole. In tale sede ci si limita a constatare che, nella prima legislazione d'Oltralpe la previsione della forma scritta era connessa alla definizione del contenuto obbligatorio del rapporto contrattuale. Il rimedio per la violazione dell'accordo era, invece, in un primo tempo, la nullità del contratto, che poteva però essere richiamata dall'impresa integrante, qualora non fosse stata più interessata alla fornitura del bene e, in un secondo momento, con le modifiche apportate alla legge nel 1980, dall'obbligo di integrazione *ex lege* del contenuto del contratto sulla base degli accordi c.d. omologati. In argomento: A. IANNARELLI, *Disciplina legale e prassi applicativa nei contratti di integrazione in agricoltura: l'esperienza francese*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1981, pag. 327 e ss. ; L. LORVELLEC, *Les contrats types d'intégration homologués*, in *Revue Droit Rural*, 1984, pag. 245 e ss.; L. LORVELLEC, E.N. MARTINE , *Chronique de jurisprudence en droit rural*, in *Revue Juridique de l'Ouest*, 1988, fasc.3, pag. 554 e ss.

⁹¹ È quello che accade con la predisposizione di meccanismi per il controllo pubblicistico delle ipotesi di abuso di dipendenza, affidati a interventi di autorità pubbliche di controllo per la regolazione della concorrenza.

modelli a seconda anche del contesto produttivo territoriale in cui si sono sviluppati o sono stati calati.

2.2. *I contract farming e l'agricoltura sotto contratto*

Con il termine *contract farming* si indica oggi, generalmente, una delle tipologie più diffuse a livello internazionale di agricoltura “sotto contratto”, la quale può essere definita, a sua volta, come: la produzione agricola effettuata secondo un accordo tra un acquirente e i produttori agricoli, che stabilisce le condizioni per la produzione e la commercializzazione di uno o più prodotti agricoli⁹².

In genere, in uno schema di *contract farming*, il produttore si impegna a fornire delle quantità concordate di un prodotto agricolo specifico che deve soddisfare gli *standard* qualitativi previsti dall'acquirente. Per contro, l'acquirente si impegna ad acquistare il prodotto e, in alcuni casi, a sostenere la produzione attraverso, ad esempio, la fornitura di *input* agricoli, la preparazione del terreno e la fornitura di consulenza tecnica. Tale modello è oggi largamente diffuso e utilizzato a livello mondiale, costituendo lo schema attraverso il quale si espletano i rapporti tra l'impresa alimentare e la parte agricola in un'ottica di filiera lunga e di un mercato globalizzato.

La pratica di produrre sotto contratto è utilizzata per una vasta gamma di prodotti agricoli in molti Paesi⁹³, crescendo in modo significativo in quelli in via di sviluppo.

⁹² In argomento: I. CANFORA, A. GENOVESE, *Contract farming in global economy*, in S. LEIBLE, R. MIQUEL SALA (a cura di), *Contract farming in global economy*, San Jose Costa Rica, 2018, pag.137 e ss. Si veda anche: A. ROSSI, *The growing role of contract farming for food security, Envisioning a future without food waste and food poverty*, in L. ESCAIEDO SAN-EPIFANIO, *Societal challenges*, ed. by - Mertxe De Renobales Scheifler, Wageningen, 2015, pag. 303 e ss. L'autore afferma l'esistenza di diversi schemi contrattuali di integrazione verticale, che si differenziano in base alla misura di autonomia garantita al produttore, ma nella maggior parte dei casi il rapporto è fortemente sbilanciato a favore del distributore.

⁹³ Attraverso il modello dell'agricoltura sotto contratto, il produttore è assoggettato a regole contrattuali che gli impongono non solo una serie di obblighi di dare, relativi ossia alla consegna del prodotto, ma anche di obblighi di fare concernenti le modalità di produzione. Si pensi, a titolo d'esempio, ai contratti del settore avicolo, comparto in notevole espansione sul territorio italiano. Queste tipologie contrattuali hanno spesso ad oggetto la cura di una piccola parte del ciclo biologico degli animali che restano di proprietà dell'impresa integrante. In tal modo, il contratto figura solo come una prestazione d'opera, non come vendita e l'imprenditore agricolo risulta limitato nella sua attività, in quanto egli deve occuparsi solo dell'ingrasso dei polli. In argomento: C. GIACOMINI, *Contratti di integrazione e mercato avicolo*, in *La filiera avicola del Veneto*,

Con l'aumento della domanda di prodotti agricoli, l'agricoltura sotto contratto si sta espandendo come uno strumento per organizzare la produzione secondo le esigenze del mercato per aumentare e diversificare la disponibilità di prodotti sui mercati locali e globali e per migliorare l'efficienza della catena del valore.

In base ai contratti di produzione stipulati con i produttori agricoli, i trasformatori e i distributori di generi alimentari assicurano la fornitura di un determinato prodotto nelle quantità e qualità richieste ad un prezzo prestabilito.

A seconda della tipologia di accordo, molto spesso il contraente fornisce degli *input*⁹⁴ e in genere gestisce il processo di produzione richiedendo al produttore di applicare la tecnologia designata e determinati metodi di coltivazione o di allevamento.

Per i produttori, i contratti così strutturati offrono un accesso sicuro sul mercato e l'agognata speranza di svolgere un'attività redditizia che malauguratamente, per le ragioni che saranno esplicate nel corso della trattazione, viene spesso disattesa.

Tali accordi riflettono molteplici pratiche commerciali e il loro successo dipende da diversi elementi, tra i quali uno dei più rilevanti e, allo stesso tempo complesso da raggiungere, è sicuramente la capacità delle parti di costruire delle relazioni stabili, commercialmente solide ed eque, basate su impegni chiari e sul reciproco rispetto⁹⁵.

A tale proposito, il quadro giuridico appare essenziale per conferire la giusta efficacia alle clausole delle parti e integrarle a seconda dei casi. Ciò è tanto più importante in considerazione dello squilibrio di potere tra le parti che generalmente caratterizza i contratti della filiera agroalimentare. A seconda di ciascun sistema giuridico, infatti, le disposizioni di legge possono applicarsi obbligatoriamente a determinati aspetti del rapporto contrattuale.

Veneto agricoltura, Padova, 2004. Reperibile anche al seguente link: www.venetoagricoltura.org/upload/pubblicazioni/PDF%20Economia/SC35.pdf.

⁹⁴ Ad esempio le sementi, i fertilizzanti o gli animali.

⁹⁵ L'*International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT)*, la *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* e l'*International Fund for Agricultural Development (IFAD)* nel 2015 hanno presentato uno studio dal titolo *Legal guide on contract farming*, contenente delle linee guida sull'agricoltura sotto contratto. La Guida intende fungere da riferimento alle buone pratiche fornendo delle direttive alle parti del contratto dalla negoziazione alla risoluzione. Il documento, offrendo un'analisi approfondita delle questioni legali sostanziali coinvolte nei contratti di produzione agricola e identificando le aree problematiche e le possibili soluzioni alla luce degli usi commerciali e della legislazione, fa riferimento anche agli strumenti di *governance* pubblica per sostenere lo sviluppo agricolo.

Comprendere l'interazione tra le leggi e l'attuazione pratica dei contratti diventa essenziale per rendersi conto dell'effettiva efficacia di questi strumenti e può rendere consapevoli delle criticità concernenti i diritti dell'anello più debole della catena di approvvigionamento: il produttore agricolo.

2.3. *Uno sguardo al modello nord-americano del production contract*

Nell'esperienza giuridica di alcuni Stati nord-americani sono state adottate, negli ultimi decenni, delle normative concernenti le relazioni contrattuali agro-industriali in specifici settori produttivi⁹⁶. I *production contract* o *agricultural contract*, come denominati dal legislatore del Minnesota, rappresentano delle tipologie di *contract farming* presenti sul territorio degli Stati Uniti. Questi contratti possono avere ad oggetto l'acquisto dei prodotti, vegetali e dell'allevamento, e i processi produttivi⁹⁷.

Le soluzioni adottate dai singoli Stati sono state ispirate dal modello suggerito nel 2000 dal *Producer Protection Act* che ha messo in luce la rilevanza di questi contratti di integrazione nonché i sempre più crescenti contenziosi scaturiti tra le parti contraenti. Il *Producer Protection Act* ha contribuito, in sostanza, a tutelare il produttore agricolo non solo prevedendo la nullità delle clausole che ne riducono i diritti ma anche individuando puntualmente un elenco di pratiche scorrette, creando così un sistema formato da provvedimenti risarcitori, punitivi, rilevanti anche sotto il profilo penale, e inibitori⁹⁸.

Tale atto ha preso in considerazione diverse tipologie di contratti: quelli bilaterali tra l'impresa e l'imprenditore agricolo; quelli trilaterali, in cui interviene un terzo operatore che fornisce degli *input* fondamentali per la produzione all'imprenditore agricolo stesso; quelle circostanze in cui, al contratto principale intervenuto tra

⁹⁶ Ne costituiscono alcuni esempi le legislazioni della Georgia e del Kansas concernenti gli accordi relativi alla produzione di pollame, ma anche quelle adottate da altri Stati agricoli quali Iowa (lo *Iowa Code* contiene un capo dedicato ai *commodity production contracts*) o l'Illinois (l'*Agricultural Production Contract Code*). Nello specifico la Georgia si è dotata nel 2003 del *Poultry Contract growers or producers (chapter 22 del Georgia Codes)*, mentre il Kansas ha adottato la normativa nel 2002 (*chapter 16 degli Statutes*).

⁹⁷ B. HUETH, E. LIGON, C. DIMITRI, *Agricultural Contracts: Data and Research Needs*, in *American Journal of Agricultural Economics* Vol. 89, 2007, pag. 1276.

⁹⁸ Sul tema anche A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018, *op.cit.*, pag. 128 e ss..

impresa e produttore, si affiancano altri accordi distinti e secondari che intervengono tra il produttore e terzi che forniscono gli *input* intermedi di produzione.

La legislazione statunitense, in altri termini, è intervenuta non solo per assicurare una maggiore comprensibilità del contenuto del contratto, ma anche per consentire una tutela pratica all'imprenditore agricolo consentendogli di recedere unilateralmente dal contratto subito dopo la stipula.

Inoltre, si è cercato di ridimensionare l'utilizzo di una clausola molto frequente nei contratti di filiera nordamericani: la c.d. "clausola di confidenzialità"⁹⁹ usata per occultare il contenuto del contratto ai soggetti terzi non aderenti allo stesso.

Alcuni interventi sono stati attuati anche a livello federale dove nel settore dell'allevamento del bestiame, nel 2008, erano state apportate delle modifiche allo scopo di ampliare il raggio di tutela dei produttori agricoli¹⁰⁰. Tuttavia le norme predisposte dalla *Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration* (GIPSA) non hanno avuto una concreta applicazione a causa dei contrasti di natura politico-economica facenti capo agli interessi dell'industria alimentare. A partire dal 2016 è scaturito un dibattito tuttora acceso sulle nuove disposizioni predisposte dalla GIPSA che, in estrema sintesi, mirano a proibire le pratiche scorrette e le clausole di contenuto discriminatorio nei contratti aventi ad oggetto l'allevamento di bestiame.

Il quadro delineato si completa prendendo in considerazione una ulteriore circostanza ossia quella di una inadeguatezza delle normative in materia di *antitrust* inidonee a porre rimedio agli squilibri concernenti la concentrazione tra le imprese alimentari e l'ulteriormente accresciuta debolezza dei produttori¹⁰¹.

⁹⁹ La *confidentiality clause*. Sul tema: J. KRUEGER, *Hushed up: Confidentiality Clause in Organic Milk Contracts*, pubblicato da *Farmers' legal action group*, Saint Paul, 2008, reperibile al seguente link: <http://www.flaginc.org/wp-content/uploads/2013/03/HushedUp.pdf>.

L'utilizzo di questa clausola si rinviene anche negli schemi contrattuali adoperati in altri Paesi. Ne costituisce un esempio l'esperienza del *Code of Practice for Contractual Arrangements Between Dairy Farmers and Processors in Australia* per quanto concerne i contratti stipulati nel settore lattiero tra i produttori e l'industria di trasformazione.

¹⁰⁰ Il riferimento è al *Food Conservation and Energy Act* del 2008.

¹⁰¹ Sono state ultimamente avviate delle *class action* contro le multinazionali dell'industria alimentar accusate di aver posto in essere degli accordi allo scopo di contenere su livelli bassi i compensi dei produttori agricoli attraverso la condivisione di informazioni riservate sugli operatori agricoli che intrecciavano con loro delle relazioni contrattuali. In proposito il caso deciso il 7 gennaio 2019: *Haff Poultry Inc. et al v. Tyson Foods Inc. et al*, davanti alla District Court, Eastern District of Oklahoma (case n. 17-CV-033-SPS).

2.4. I contratti di integrazione verticale nel panorama europeo e nazionale

Con l'espressione "contratti di integrazione verticale" ci si riferisce a quei rapporti contrattuali tra produttori agricoli e industrie agroalimentari stipulati o prima che i prodotti ad oggetto vengano ad esistenza o durante il processo produttivo¹⁰².

Tale tipologia di contratti si ispira all'esperienza nord-americana dei *production contract* e dei *contract farming*. Anche nei contratti di integrazione verticale, quindi, il produttore agricolo non solo si impegna a fornire i prodotti oggetto del contratto ma assume una serie di obbligazioni "di fare" che attengono alle modalità produttive che svolge.

Da un lato, il produttore agricolo risulta avvantaggiato dal fatto che tramite un contratto preventivo, avente ad oggetto prodotti non ancora venuti ad esistenza, tali prodotti abbiano già una collocazione sul mercato senza quindi assumersi il rischio di provvedere ad essa dopo la produzione. Dall'altro, il produttore si obbliga ad adeguare le proprie modalità di produzione alle esigenze della controparte industriale, che decide ad esempio sulle scelte relative ai tempi di semina e raccolto, ai trattamenti fitosanitari e altri fattori di produzione.

Autorevole dottrina¹⁰³, con riguardo al settore agroalimentare, preferisce parlare piuttosto che di "integrazione verticale" di "quasi integrazione verticale", proprio perché essa avviene tramite lo strumento del contratto e non attraverso l'internalizzazione dell'impresa agricola nell'industria alimentare assumendosene i conseguenti rischi. In altri termini, i produttori agricoli risultano integrati nel progetto produttivo dell'industria alimentare dal punto di vista economico, ma dal punto di vista giuridico risultano meno autonomi riguardo l'esercizio della propria attività e l'organizzazione della struttura produttiva¹⁰⁴. Gli obblighi "di fare" aggiungendosi a quelli "di dare", concernenti la fornitura del prodotto, contribuiscono ad accrescere il rischio economico che sorge in capo ai produttori agricoli e ciò ha portato alcuni autori a ritenere che per eliminare il rischio

¹⁰² In argomento: A. JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, in A. Germanò e E. Rook Basile (a cura di), *I contratti agrari*, Milano, 2015, pag. 275 e ss., già G. BIVONA, *I contratti di integrazione verticale in agricoltura*, Milano, 1979.

¹⁰³ A. JANNARELLI, *op. cit.*, 2018, pag. 21.

¹⁰⁴ Di questa opinione: A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE, *I contratti agrari*, Milano, 2015, pag. 286.

derivante dalla possibile mancata collocazione del prodotto sul mercato, i produttori agricoli abbiano assunto inaspettati e ulteriori rischi contrattuali¹⁰⁵.

In questa particolare tipologia di contratti, prima che le materie prime vengano ad esistenza, già sussistano degli accordi relativi ai contratti di fornitura e, di conseguenza, il prezzo dei prodotti risulta già stabilito prima dei raccolti¹⁰⁶.

I c.d. processi di integrazione nella filiera comportano spesso un'accentuarsi della differenza di potere economico tra i diversi operatori coinvolti e, spesso, producono anche un trasferimento dei rischi tra un operatore all'altro che, il più delle volte, ricadono sul produttore, nonostante gli strumenti di integrazione siano stati pensati per andare, se non a suo vantaggio, almeno in suo aiuto.

Nonostante la rilevanza internazionale che i contratti di integrazione possono rivestire¹⁰⁷, oggi i Paesi che si sono dotati di una legislazione in proposito sono relativamente pochi. I primi provvedimenti normativi che si sono adottati per porre rimedio alle problematiche sopracitate, provengono dall'esperienza giuridica francese alla quale il legislatore europeo si è ispirato per la disciplina comunitaria. I caratteri sui quali il legislatore d'Oltralpe ha posto la sua attenzione sono stati quelli dell'assicurare trasparenza alle negoziazioni e di prevedere l'obbligo di stipulare i contratti in forma scritta contenenti la determinazione dei prezzi dei beni oggetto del contratto. Si è posta, in particolare, l'attenzione sulla reciprocità delle prestazioni tra le parti che stipulano tali contratti e sul sorgere di obblighi ulteriori in capo all'operatore agricolo¹⁰⁸.

Mentre il legislatore francese ha fatto ricorso al neoformalismo optando per la forma scritta del contratto e per l'inclusione nello stesso di alcuni elementi fondamentali¹⁰⁹, diversa è stata la scelta del legislatore spagnolo, simile

¹⁰⁵ In questi termini: J. MAC DONALD, *Contracts, Markets and prices: Organizing the production and Use of Agricultural Commodities*, in *USDA Agricultural Economic Report*, n. 837, 2004.

¹⁰⁶ Di questo parere A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, 2018, *op. cit.*, pag. 16. Sul tema anche M. IMBRENDA, *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare*, Napoli, 2016.

¹⁰⁷ Si registrano infatti diversi rapporti contrattuali non interni ai singoli Stati aventi come parti acquirenti multinazionali del cibo e operatori agricoli di differenti nazionalità.

¹⁰⁸ Tenendo presente che tali dati ricorrono anche nelle ipotesi in cui l'operatore agricolo stipuli il contratto con più controparti distinte collegate tra loro.

¹⁰⁹ Tale scelta legislativa francese sarà più accuratamente analizzata nel successivo terzo capitolo.

all'esperienza nord-americana, che ha optato per ampliare le clausole che il contratto deve contenere¹¹⁰.

L'attuale necessità di avere approvvigionamenti di materia prima induce le imprese alimentari ad assicurarsi un numero di fornitori con i quali stipulare contratti aventi ad oggetto la fornitura dei prodotti e la fissazione dei valori di scambio prima che i prodotti stessi vengano ad esistere. Ciò comporta che tale sistema si sottragga ad adeguati meccanismi di trasparenza che possono generare ulteriori rischi in capo agli operatori agricoli.

La tematica dei contratti di integrazione verticale non è stata al centro di numerosi interventi sul piano della legislazione nazionale; ad una sensibilità alla tematica da parte di giuristi ed economisti non è conseguita una medesima attenzione sotto il profilo normativo. Infatti, per lungo tempo, le uniche disposizioni riguardanti gli operatori agricoli sono state quelle contenute nell'art. 9 della legge n. 192 del 1998 sulla sub-fornitura, dedicata a tutti i rapporti contrattuali tra imprese.

Sia la legge n. 88 del 1988 che il d.lgs. n. 102 del 2005¹¹¹, come si avrà modo di vedere nel paragrafo successivo, non hanno trattato i caratteri specifici dell'integrazione contrattuale, dettando invece formule ampie e descrittive. Nel decreto legislativo in esame compare soltanto un accenno al contratto di fornitura

¹¹⁰ In altre parole, mentre la normativa francese del 1964 adottava un modello neoformalista, la legislazione più recente, come appunto quella catalana, ha attuato un passaggio ulteriore intervenendo a favore del produttore agricolo con norme non solo sono pensate per rimuovere lo squilibrio contrattuale ma che forniscono anche strumenti di tutela per l'operatore agricolo stesso. Sul punto si ritornerà nel terzo capitolo. Basti qui ricordare che l'art. 18 della legge francese del 1964 (Loi 64-678 du 6 juillet 1964 tendant a definir les principes et les modalités du regime contractuel en agriculture (JORF du 8 juillet 1964), confluita all'interno del *Code Rural*, stabiliva che in presenza di un numero di contratti individuali superiori rispetto a quello fissato dal Ministero dell'Agricoltura la singola impresa anche sulla richiesta proveniente dai 2/3 dei produttori agricoli dovesse stipulare un contratto collettivo. La *ratio* di tale decisione è da ricollegarsi alla volontà di favorire un raggruppamento e forme di associazionismo di produttori agricoli portatori di un identico interesse per affievolire la situazione di squilibrio naturale esistente nei contratti stipulati con l'impresa. Nel corso degli anni e con le riforme successivamente susseguitesesi alla fine degli anni ottanta, l'intervento legislativo francese si è focalizzato non più sulla semplice rimozione delle asimmetrie informative esistenti ma sul sostenere fattivamente gli operatori agricoli, bilanciando la perdita di indipendenza economica con misure volte ad assicurare la loro concreta remunerazione. Il modello francese non ha ispirato solo il legislatore europeo durante la stesura del regolamento n. 261 del 2012 nel settore lattiero caseario e del successivo reg. n. 1308/13 relativo all'Ocm unica, ma anche quello italiano nella formulazione dell'art. 62 della legge n. 24 del 2012. Quest'ultima normativa, tuttavia, per le ragioni che saranno spiegate nel terzo capitolo, non ha avuto la stessa fortuna della disciplina d'oltralpe.

¹¹¹ Il d.lgs. n. 102 del 27 maggio 2005, concernente la regolazione dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge 7 marzo 2003, n. 38 (in GU n. 137 del 15 giugno 2005).

relativo ai soli “contratti-tipo” aventi ad oggetto i rapporti tra trasformatori, distributori e commercianti e ai relativi adempimenti in esecuzione di un contratto quadro¹¹².

I contratti di integrazione verticale stipulati da singole industrie agroalimentari e più operatori agricoli sono rimasti quindi del tutto fuori dall’ambito di applicazione anche di questa nuova disciplina¹¹³.

La normativa italiana, al di là della contrattazione collettiva di filiera, ad oggi, purtroppo, non appare adeguata da sola a tutelare in modo congruo l’imprenditore agricolo quale anello debole nei rapporti con l’impresa alimentare.

Questo aspetto sarà approfondito nei successivi due capitoli sia con riguardo alla normativa dettata per la cessione dei prodotti agroalimentari, sia agli aspetti concernenti e connessi al ruolo che l’associazionismo in agricoltura riveste sul territorio nazionale.

2.4.1. I contratti di coltivazione, di allevamento e di fornitura nella legislazione italiana

Quando, nella disciplina nazionale, si fa riferimento ai contratti di coltivazione allevamento e fornitura si indicano quelli disciplinati dal già citato d. lgs. n. 102 del 2005¹¹⁴. Tale normativa, così come quella del 1988, guarda a questi contratti come il risultato degli accordi raggiunti dalle organizzazioni rappresentative dei produttori agricoli in sede di contrattazione collettiva, con le controparti industriali. Non potendo effettuare in tale sede una disamina ulteriore sulla

¹¹² La legge n. 88/1988 mirava solo a far emergere il fenomeno della contrattazione collettiva e non a disciplinare i rapporti tra produttori agricoli ed industria. L’obiettivo era solo quello di incentivare il fenomeno della stessa contrattazione collettiva perseguendo esclusivamente finalità di tipo economico che ben si sposavano con una programmazione pubblica della produzione agricola. Il difetto principale di tale normativa era l’assenza di interventi che fattivamente fossero volti a fornire una tutela ai singoli operatori agricoli affinché ciò servisse da spunto per lo sviluppo dell’associazionismo tra produttori agricoli. L’orientamento espresso nella legge del 1988, incentrato su aspetti esclusivamente macroeconomici, è stato confermato anche nel d.l. 102 del 2005. Il legislatore italiano, infatti, ha continuato ad approcciarsi alla materia ponendo in essere interventi riguardanti l’utilizzo di incentivi e risorse pubbliche.

¹¹³ Il d. lgs. n. 102/2005 fa riferimento esclusivamente all’intesa di filiera, la quale riguarda le operazioni di finanziamento pubblico che possono essere effettuate dal Ministero delle Politiche Agricole allo scopo di migliorare alcune filiere produttive. Nella normativa italiana, quindi, manca una disciplina che incida direttamente su un singolo contratto di integrazione verticale.

¹¹⁴ Dei quali si trova traccia nella ulteriormente citata l. n. 88 del 1988, concernente i contratti di coltivazione e vendita.

previgente disciplina, ci si limita ad affermare che nella l. n. 88 del 1988¹¹⁵ il legislatore aveva già affidato la regolazione dei rapporti contrattuali alla contrattazione interprofessionale, ma tale strategia è risultata inefficace poiché con riguardo ai contratti di coltivazione e vendita, non era in grado di riequilibrare i rapporti contrattuali tra i soggetti coinvolti.

Pur se la nuova disciplina del 2005 ha allargato l'ambito di applicazione della precedente, ne ha, tuttavia, conservato l'impostazione legislativa.

La legislazione italiana è intervenuta, così, a disciplinare i soli contratti concernenti l'ambito degli accordi interprofessionali, non entrando nel vivo della problematica al fine di regolare lo squilibrio contrattuale a svantaggio del produttore agricolo. Con altre parole, *«l'approccio normativo seguito dalla legislazione italiana prende dunque in considerazione solo parzialmente il fenomeno economico dell'integrazione verticale per contratto, in cui i soggetti economicamente più forti della filiera agroindustriale – imprese di trasformazione e, in misura crescente negli ultimi decenni, della distribuzione – impongono i contenuti contrattuali corrispondenti alle esigenze produttive delle imprese a valle, necessari ad ottenere un flusso costante di forniture di prodotti con caratteristiche uniformi»*¹¹⁶.

A questo quadro si è aggiunto poi l'art. 62 del d.l. n.1 del 2012¹¹⁷ che, pur intervenendo su tutti i contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari e riferendosi ai soli contratti di cessione di beni, escludendo i contratti che non comportano il trasferimento di proprietà dei beni stessi¹¹⁸, ha comunque introdotto un nuovo modo di approcciarsi alla regolazione economica sovrapponendosi di

¹¹⁵ Per una accurata analisi della legge in questione, si rinvia a L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, op.cit., 2000.

¹¹⁶ I. CANFORA, *I contratti di coltivazione, allevamento e fornitura*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, fasc. 3, 2012, pag. 1. In argomento anche A. IANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011, pag. 161 e ss; ID, *I contratti dall'impresa agricola all'industria di trasformazione. Problemi e prospettive dell'esperienza italiana*, in *Rivista di Diritto alimentare*, op.cit., 2008, pag.5 e ss. .

¹¹⁷ I cui riferimenti normativi sono stati già citati.

¹¹⁸ F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, fasc. 2, 2012, pag. 33 e ss; A. GERMANÒ, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria alimentare e dell'Ambiente*, 2012 pag. 379 e ss.

fatto alla disciplina dei contratti di coltivazione e vendita come definiti nel 2005 senza sostituirla o modificarla in modo espresso¹¹⁹.

La normativa del 2012 rafforza il ruolo della contrattazione collettiva nella definizione dei costi dell'operazione di fornitura. Con riguardo alla disciplina dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura, la novità più importante introdotta dall'art. 62 concerne la definizione dei contenuti del contratto, ed in particolare l'individuazione del prezzo e delle modalità di consegna e pagamento¹²⁰. Infatti, l'obbligo di forma non può essere considerata una novità per tale tipologia di contratti in quanto i contratti tipo, posti in essere per i contratti di coltivazione, prevedevano già implicitamente la forma scritta ai fini della registrazione. Ovviamente la lettura combinata tra le disposizioni del 2005 e quelle del 2012, valgono solo per i contratti di coltivazione, allevamento e fornitura aventi ad oggetto il trasferimento della proprietà dei prodotti agricoli, in quanto l'art. 62, come anticipato sia applica solo a quei contratti che prevedono il trasferimento della proprietà dei prodotti. Restano esclusi però altri modelli contrattuali diffusi sul territorio nazionale e che prevedono solo obblighi di fare, la soccida ne costituisce, su tutti, un fondamentale esempio.

2.4.2. Il contratto di soccida nel settore zootecnico

Pur se non annoverato tra i contratti di integrazione, il contratto di soccida mantiene ancora una certa vitalità nella regolazione dei rapporti tra i produttori e i

¹¹⁹ A tal proposito, I. CANFORA, 2012, *op. cit.*, pag. 10. L'autrice è di questa condivisibile opinione: «per effetto dell'introduzione della nuova normativa, sul versante che interessa la disciplina dei contratti di coltivazione allevamento e fornitura, la regolazione del mercato della filiera agroalimentare si muove ora su due piani: quello privatistico, di rilevanza microeconomica, della definizione della disciplina del contratto (che somma alle disposizioni del d. lgs. 102/2005 le nuove regole dell'art. 62) e quello macroeconomico, già affidato alla regolamentazione della filiera da parte delle organizzazioni interprofessionali, e ora anche al controllo della AGCM – attraverso la definizione delle ipotesi di abuso di posizione dominante (individuate dal 4° comma dell'art 62 e precisate dal decreto applicativo). La disciplina che ne scaturisce tuttavia risulta ancora poco soddisfacente, in particolare per due ordini di ragioni: (1) sul piano della regolazione degli equilibri economici tra le parti contraenti, perché non tiene conto delle differenze tra il potere contrattuale dei potenziali contraenti nei contratti di fornitura; (2) perché non copre l'intero fenomeno della contrattazione della filiera agroalimentare».

¹²⁰ Il decreto interministeriale di attuazione dell'art 62, del 19 ottobre 2012, all' art. 2 lett i), ha preso espressamente in considerazione anche l'ipotesi di contratti quadro (definiti come quegli accordi “aventi ad oggetto la disciplina dei conseguenti contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari”) precisando, in riferimento alla fissazione dei prezzi, che “il contratto quadro potrà individuare le modalità di determinazione del prezzo applicabile al momento dell'emissione del singolo ordine”. la nuova normativa si preoccupa di rafforzare il ruolo della contrattazione collettiva nella definizione dei costi dell'operazione di fornitura.

distributori di alcuni specifici comparti come quello zootecnico. Per tale motivo, prima di continuare la disamina degli altri modelli e strumenti concernenti la contrattazione individuale e collettiva, in tale sede appare opportuno analizzare brevemente alcune peculiarità di questo antico istituto che è stato adattato e applicato alle moderne relazioni che si intrecciano lungo la filiera di approvvigionamento. Infatti, alcune caratteristiche del contratto di soccida consentono, a parere di chi scrive, di rintracciare delle similitudini con la categoria dei contratti di integrazione.

Il settore dell'allevamento suino, bovino e avicolo ha sperimentato negli anni, con intensità diverse, il fenomeno della contrattualizzazione accomunate da diverse fasi in cui si suddivide la produzione, a monte delle quali si situano gli allevatori che forniscono gli *input*, ossia le materie prime che poi sono oggetto di lavorazioni negli *step* produttivi successivi.

A livello europeo da tempo si assiste ad un'integrazione verticale fortemente accentuatasi nel settore dell'allevamento¹²¹ che si realizza sia attraverso la concentrazione di varie fasi ad esempio nello stesso gruppo imprenditoriale, ma anche attraverso un'integrazione contrattuale con la stipula di contratti tra i diversi operatori.

Lo schema contrattuale frequentemente adottato nella prassi italiana per regolare le prestazioni d'opera aventi ad oggetto l'attività di allevamento senza trasferimento di proprietà degli animali, soprattutto nel settore avicolo, ma anche nei settori dell'allevamento dei suini e dei bovini, è quello della soccida¹²². Attraverso questo modello, generalmente, il soccidante, ossia l'impresa di distribuzione o di trasformazione, seleziona le razze e fornisce i mezzi tecnici necessari per curare il ciclo biologico degli animali o una parte di esso, gestisce gli aspetti logistici; mentre il soccidario, ossia l'allevatore, mette a disposizione le proprie strutture, le attrezzature e la manodopera.

¹²¹ Nel capitolo quarto si avrà modo di constatare, invece, ciò che accade in Francia nel settore dell'allevamento bovino in relazione però allo strumento delle organizzazioni interprofessionali.

¹²² La nozione generale di soccida si ricava dall'art. 2170, comma. 1, c.c., secondo il quale in questo tipo di contratto il soccidante e il soccidario si associano per l'allevamento e lo sfruttamento di una certa quantità di bestiame e per l'esercizio delle attività connesse, al fine di ripartire l'accrescimento del bestiame e gli altri prodotti che ne derivano.

Tali contratti, sono soggetti alla relativa disciplina se stipulati nel quadro della normativa di cui al d. lgs. n. 102/2005. Qualora siano contratti individuali che non discendono da un contratto quadro¹²³ sono, invece, soggetti alla normativa dettata dal codice civile.

L'incremento dell'utilizzo della soccida, caratterizzata da vantaggi di tipo fiscali rispetto ad altri modelli contrattuali, per attuare l'integrazione contrattuale ha fatto sorgere in dottrina alcuni dubbi circa l'effettivo impiego del tradizionale schema contrattuale agrario previsto dagli articoli del codice civile. È possibile che tale modello sia un contratto simulato dietro il quale si nasconda ad esempio un contratto d'appalto o un altro modello contrattuale¹²⁴.

La Cassazione, in passato, in alcune decisioni¹²⁵ si è espressa ritenendo inapplicabile la disciplina della soccida ai contratti di integrazione verticale, sia in relazione allo scopo perseguito dalle parti, sia relativamente alla natura dei conferimenti delle parti, in quanto il soccidario non conferisce unicamente il lavoro, ma, come predetto, mette a disposizione anche gli impianti e la strumentazione. Per tali motivi la Corte ha configurato la fattispecie in termini di contratto di appalto¹²⁶.

Più di recente la Cassazione si è ulteriormente pronunciata sulla natura di alcune clausole normalmente considerate i campanelli d'allarme per la configurazione di un contratto simulato ha riconosciuto compatibile con lo schema contrattuale della soccida l'attribuzione di acconti in denaro sull'accrescimento¹²⁷.

La prassi sviluppatasi nell'ultimo periodo che ha portato ad una ripartizione che dà vita alla c.d. monetizzazione della soccida¹²⁸, ossia alla possibilità delle parti di

¹²³ Di questa opinione I. CANFORA, *op.cit.*, 2012, pag. 16.

¹²⁴ In argomento P. LATTANZI, *I rapporti contrattuali nella filiera zootecnica*, relazione nel *Convegno in onore della prof.ssa Rook Basile, Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, tenutosi a Firenze il 21 e il 22 novembre 2019.

¹²⁵ Cass. n. 6555/1986, e Cass. n. 1540/1982. Ma anche Cass. Sez. trib. n. 19738 del 29 agosto 2013.

¹²⁶ Cass. n. 12782 del 21 giugno 2016 sulla simulazione del contratto. In argomento per i profili storici si indica: A. IANNARELLI, *Soccida e contratti di integrazione verticale in agricoltura*, in *Foro Italiano*, 1984, pag. 271 e ss..

¹²⁷ Cass. n. 24914 del 6 novembre 2013 in merito all'elusione fiscale e alla corresponsione ai soccidari di acconti in denaro sul valore di accrescimento del bestiame, salvo conguaglio.

¹²⁸ È il fenomeno mediante il quale il soccidante provvede a cedere sul mercato l'intero quantitativo di capi facenti parte della soccida e, in un secondo tempo, provvede a versare al soccidario la sua parte in denaro. Si legge nella sentenza n. 24914 del 6 novembre 2013: « non ha

convenire affinché il soccidante provveda alla commercializzazione degli animali e a versare al soccidario la somma in denaro, avvicina pericolosamente la soccida al contratto d'appalto e assottiglia il limite tra le due fattispecie. Si considera necessario operare caso per caso l'analisi del contratto stipulato tra le parti per verificare la reale volontà di porre in essere un contratto di soccida o di utilizzare il modello per simularne un altro¹²⁹.

Il settore zootecnico riveste una particolare importanza nell'economia europea essendo l'Europa uno dei maggiori fornitori di carne a livello mondiale. Tuttavia, negli ultimi anni, anche questo comparto sta attraversando una fase particolarmente delicata. Oggi, ad esempio, l'attività zootecnica è al centro dell'attenzione sia per gli impatti negativi ambientali e climatici, di cui sono causa gli allevamenti di tipo intensivo, sia per l'impatto sulla salute dei consumatori, per le problematiche collegate al sovra consumo dei prodotti a base di carne o d'origine animale, nonché per le preoccupazioni legate al benessere degli animali e alle questioni igienico-sanitarie.

A ciò si aggiungono i problemi concernenti più strettamente le relazioni della filiera, la debolezza strutturale, economica e negoziale degli allevatori aumentata sempre più a causa dell'abbandono della politica europea di sostegno alla produzione, l'oscillazione dei prezzi delle materie prime, l'accresciuta competizione a livello europeo per via di una progressiva apertura del mercato interno a seguito degli accordi internazionali.

Questi fattori ambientali, economici e sociali rappresentano, per il settore in analisi, allo stesso tempo dei punti critici e delle sfide da affrontare anche sotto il profilo giuridico, affinché si possa raggiungere l'obiettivo della sostenibilità della filiera, non solo intesa come sostenibilità di tipo ambientale ma anche economica e sociale.

diritto alla detrazione prevista dall'art. 19 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, il soccidante per le spese sostenute per l'attività dedotta nel rapporto associativo (nella specie, la costruzione di una porcilaia), nel caso in cui la commercializzazione del bestiame sia stata effettuata esclusivamente dal soccidante, ancorché il soccidario abbia percepito gli utili conseguenti allo svolgimento del rapporto di soccida, per il quale le parti abbiano concordato la monetizzazione degli stessi in suo favore, non potendo equipararsi la consegna della somma di sua spettanza alla cessione di denaro, o altro titolo di credito in denaro, come tale soggetta ad IVA ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. a), del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633. (cfr., n. 8727/2013)».

¹²⁹ Sull'argomento: Cass. n. 24914 del 6 novembre 2013, ma anche Cass. n. 27679-80-81-82-83 dell'11 dicembre 2013.

Come accade anche in altri settori e, in generale, in tutti i comparti dell'agroalimentare, anche il ricorso a forme negoziali per regolare le relazioni tra i diversi soggetti che compongono la catena produttiva zootecnica rappresenta una delle scelte percorribili per raggiungere migliori risultati di filiera.

2.5. Il ruolo delle organizzazioni di produttori e delle loro associazioni nella regolazione dei rapporti contrattuali lungo la filiera

Le ragioni che hanno portato il legislatore europeo a focalizzare, nell'ultimo periodo, l'attenzione sullo strumento delle organizzazioni di produttori e delle loro associazioni sono da rintracciarsi, in parte, nel fatto che l'associazionismo tra produttori agricoli è stato da sempre considerato, da economisti e giuristi che si sono interessati all'esperienza nord-americana di fine Ottocento, una valida alternativa alle politiche interventiste adottate dalla legislazione europea¹³⁰. Attraverso un'adeguata concentrazione dell'offerta il produttore può far fronte a quella debolezza endemica che caratterizza la sua posizione nel momento in cui si trova a immettere sul mercato i suoi prodotti.

Proprio per contrastare l'asimmetria di potere lungo la filiera agroalimentare e per stimolare la competitività, le istituzioni europee hanno inteso rafforzare gli strumenti di organizzazione e concentrazione dell'offerta agricola anche attraverso lo sviluppo delle organizzazioni di produttori.

Le Op, tramite l'espletamento delle loro funzioni, possono consentire agli associati una maggiore penetrazione nel mercato ed un maggior potere contrattuale nei confronti degli altri attori della filiera, contribuendo a mitigare i rischi e i costi economici garantendo, allo stesso tempo, la sicurezza dei pagamenti o la condivisione degli investimenti.

Per quanto concerne gli incentivi di natura tecnica, le Op aggiungono spesso valore alle attività commerciali fornendo le infrastrutture per la produzione, lo stoccaggio o la trasformazione dei prodotti e contribuiscono, quindi, a rafforzare

¹³⁰ In argomento: L. RUSSO, *Le associazioni dei produttori agricoli e gli accordi interprofessionali*, in L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, pag. 948 e ss. Per un approfondimento sulla disciplina delle Op prima della riforma del 2017: I. CANFORA, *Il quadro normativo nazionale e comunitario sulle organizzazioni dei produttori*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2008, pag. 374 e ss..

la posizione della parte agricola nella catena di approvvigionamento alimentare, fornendo al contempo assistenza tecnica ai loro membri, senza tralasciare il vantaggio che, nei casi più virtuosi, possono apportare anche agli altri operatori della filiera e alle comunità locali in cui operano¹³¹.

Questi organismi, assieme alle organizzazioni interprofessionali, hanno rappresentato uno dei temi chiave della riforma della politica agricola comune per il periodo dal 2014 al 2020, nell'ambito della quale il legislatore europeo, con la riforma della normativa riguardante la Ocm unica, prendendo esempio dalla più remota esperienza delle Op nel settore ortofrutticolo e poi da quella, più recente, del comparto lattiero-caseario, ha esteso agli altri prodotti oggetto del regolamento (Ue) n. 1308/2013 il riconoscimento delle Op e delle loro associazioni (Aop).

L'associazionismo tra produttori e, in particolar modo, la figura delle organizzazioni di produttori riconosciute hanno assunto un ruolo strategico *all'interno del mercato e per il mercato*¹³² in quanto considerati fondamentali sia con riguardo al rapporto tra agricoltura e regole di concorrenza, sia quale strumento per la regolazione dei mercati¹³³.

Le organizzazioni di produttori svolgono, oggi, principalmente una funzione di intermediazione a favore dei loro aderenti e possono contribuire a rafforzare la posizione dei produttori agricoli nella catena di approvvigionamento agroalimentare.

Alla luce della situazione attuale, al fine di non creare una confusione tra le diverse tipologie di Op operanti sul mercato, la dottrina ha attuato una distinzione sulla base delle funzioni svolte¹³⁴. Le tecniche per realizzare gli obiettivi di concentrazione dell'offerta possono essere raggruppate in tre macrocategorie. In primo luogo, le Op possono svolgere un'attività normativa quando si limitano a dettare delle regole che gli aderenti dovranno rispettare, senza svolgere funzioni di

¹³¹ Sul territorio regionale molisano si riscontra, ad esempio, il caso virtuoso della filiera del pomodoro di Montagano che ha prodotto dei vantaggi anche per l'economia e il turismo gastronomico locale.

¹³² Espressione utilizzata da A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, prima ed. Bari, 2016, pag. 67.

¹³³ In argomento I. CANFORA, *Organizzazioni dei produttori agricoli*, in *Digesto delle discipline privatistiche, op.cit.*, Milano, 2018, pag. 355.

¹³⁴ Sul tema: A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza, op.cit.*, 2018.

commercializzazione dei prodotti. In secondo luogo, l'attività di intermediazione posta in essere si definisce *bargaining cooperative* (o cooperativa di contrattazione) quando le Op stilano un contratto quadro in cui solitamente è indicato un prezzo per i prodotti che saranno poi venduti dai singoli produttori i quali gestiranno in autonomia il rapporto con il terzo acquirente. La terza ipotesi di intermediazione, più efficace, si definisce *marketing cooperative* (o cooperativa di commercializzazione). In tal caso, le Op vendono direttamente ai terzi i prodotti conferiti dagli aderenti al fine di spuntare il prezzo migliore rispetto a quello ottenibile dal singolo produttore.

In altri termini, oggigiorno, si possono individuare nel panorama dell'associazionismo tra produttori tre forme di organizzazioni di produttori che svolgono diverse funzioni. Un primo modello è raffigurato da quelle organizzazioni che non praticano la commercializzazione dei prodotti ma dettano delle regole comuni che gli aderenti devono rispettare e che possono avere ad oggetto la produzione dei prodotti agricoli di base. Si afferma, in tal caso che tali organizzazioni svolgono solo la c.d. funzione normativa e si parla a tal proposito anche di associazionismo "debole".

Un secondo modello è formato da quelle organizzazioni che si occupano di vendere la produzione dei loro aderenti attraverso una contrattazione collettiva con la quale fissano anche il prezzo dei prodotti. Tale modello prende spunto dall'esperienza d'oltreoceano e in particolare dalle *bargaining cooperatives*. Queste organizzazioni non svolgono una vera e propria concentrazione dell'offerta dal punto di vista giuridico, in quanto esse si occupano sostanzialmente di stipulare un contratto quadro dal quale originano singoli contratti di vendita conclusi dai singoli agricoltori. Il terzo modello è invece quello che svolge una vera e propria concentrazione della produzione, poiché gli aderenti conferiscono le materie prime all'organizzazione che provvede a venderle. Questo è il modello della cooperativa, struttura collettiva che opera sul mercato, risponde contrattualmente nei confronti dei terzi acquirenti della produzione e ripartisce tra gli aderenti il corrispettivo della vendita. A livello internazionale si parla a tal proposito di *marketing cooperatives* e un esempio è costituito dalle Op del settore ortofrutticolo.

Questa distinzione tra i diversi modelli può agevolare a comprendere nel prosieguo della trattazione le problematiche che scaturiscono dalle differenti discipline normative emanate nell'ordinamento nazionale e a livello centrale europeo con riguardo alle organizzazioni dei produttori. Tali differenze si sono accentuate con l'avvento del reg. n. 2017/2393 che ha apportato sostanziali modifiche al regolamento sull'Ocm unica del 2013.

Gli obiettivi principali delle Op e delle Aop riconosciute sono comuni, oggi, a tutti i settori produttivi e comprendono, in sostanza, la pianificazione della produzione, l'adattamento dell'offerta alla domanda, la concentrazione dei prodotti e l'immissione degli stessi sul mercato. Molte Op non riconosciute svolgono le stesse attività di quelle riconosciute. In entrambi i casi, queste attività possono apportare benefici economici, tecnici e sociali ai loro membri.

Il numero di Op nell'Unione europea ha superato le oltre quarantaduemila unità e, nel 2017, si riscontrava sul territorio europeo l'esistenza di 3.505 Op e Aop riconosciute dai singoli Stati membri¹³⁵.

Le nazioni in cui si è registrato il maggior numero di organizzazioni di produttori e loro associazioni riconosciute sono la Francia, la Germania e la Spagna¹³⁶ che insieme rappresentano oggi circa il 60% del totale europeo. I settori in cui risultano essere state costituite la maggior parte delle Op sono quello ortofrutticolo, seguito dal comparto lattiero caseario, olivicolo e vitivinicolo.

Circa il 50% di tutte le Op e Aop attualmente riconosciute hanno assunto la forma di cooperative¹³⁷.

¹³⁵ Questi dati sono reperibile nello studio effettuato per la Commissione europea da D. TRAON e al., *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported. Final report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019. Report a cura di una commissione di esperti del settore incaricati da Arcadia International per la Direzione Generale per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale della Commissione europea. Secondo tale studio a metà del 2017, le autorità nazionali di 25 Stati membri hanno riconosciuto in totale 3.434 Op e 71 Aop, in costante aumento. Più della metà delle Op e Aop riconosciute opera nel settore dell'ortofrutta (1.851). Oltre 100 Op e Aop sono state riconosciute in altri sette settori: latte e prodotti lattiero caseari (334), olio d'oliva e olive da tavola (254), vino (222), carne bovina (210), cereali (177), altri prodotti (107) e carne suina (101). Un totale di 249 entità sono distribuite nei restanti dodici settori agricoli.

¹³⁶ Rispettivamente con 759, 658 e 588 entità riconosciute.

¹³⁷ Tuttavia, esiste una grande varietà di altre forme giuridiche, le principali delle quali sono associazioni. Per quanto concerne il numero stimato di Op non riconosciute, è stata fatta una distinzione tra le cooperative agricole e le altre forme giuridiche di cooperazione con i produttori. Oltre alle 21mila cooperative agricole, riconosciute come Op o meno, presenti nell'Ue, è stato

2.5.1. L'evoluzione delle organizzazioni dei produttori nella disciplina europea

Una prima attenzione, anche se marginale e settoriale, del legislatore europeo al fenomeno dell'associazionismo di produttori si può far risalire ai primi anni di operatività della politica agricola comune, quando, a partire dal 1966¹³⁸, l'allora Comunità Economica Europea emanò per il solo comparto ortofrutticolo una serie di regolamenti e direttive al fine di incentivare la costituzione di associazioni di produttori considerate, già all'epoca, un'importante carta da giocare per consentire ai produttori di adeguarsi ai nuovi scenari economici creati dal cambiamento dei tempi¹³⁹.

Una primissima disciplina generale relativa alle organizzazioni di produttori è stata costituita dal regolamento comunitario n. 1360/78¹⁴⁰, recepito in Italia con la l. n. 674/78¹⁴¹, allo scopo di tutelare gli interessi dei produttori, favorendo sia la concentrazione dell'offerta che un controllo sulla fase produttiva, di trasformazione e commerciale. All'art. 6, in particolare, era contenuto un elenco dei requisiti generali delle organizzazioni di produttori che contribuivano a fare

stimato che nel settore agricolo europeo siano presenti oltre 20 mila entità con diverse forme giuridiche. Pertanto, se si considerano tutti i settori agricoli, ad oggi è riconosciuto meno del 9% delle Op.

¹³⁸ Si pensi a tutte le direttive e regolamenti emanati con riguardo alle organizzazioni comuni di mercati. Un esempio è costituito dal reg. (Cee) n. 136/66 del Consiglio, del 22 settembre 1966, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (G.U.C.E n. 3035 del 30 settembre 1966). In questa normativa si fa riferimento per la prima volta alle organizzazioni riconosciute di produttori nel settore dell'olio d'oliva (artt. 5, 20 ed altri). Altro esempio è il reg. (Cee) n. 159/66 del Consiglio, del 25 ottobre 1966 (in seguito modificato dal reg. n. 1035/72 Cee contenente disposizioni per l'organizzazione comune dei mercati nel settore ortofrutticolo e poi sostituito dal reg. n. 2200/1996), relativo a disposizioni complementari per l'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, nel quale ha origine, per il settore ortofrutticolo, la costituzione di organizzazioni di produttori (G.U.C.E L. 100/4 del 27.04.1972). In argomento: S. MANSERVISI, *Le organizzazioni dei produttori ortofrutticoli nelle leggi comunitarie del 1995-97 e del 1998*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1999, fasc. 1, pag. 112 e ss.; A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, *op.cit.*, 2018, pag. 89.

¹³⁹ In argomento: G. SCOLA, *Le associazioni di produttori nella filiera ortofrutticola: un confronto Italia-Francia*, *Medit (A Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environment)*, vol.3 n.4, 1992, pag. 52.

¹⁴⁰ Reg. (Cee) n. 1360/78 del Consiglio, del 19 giugno 1978, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni (G.U.C.E. L. 166/1 del 23 giugno 1978).

¹⁴¹ Legge 20 ottobre 1978, n. 674 recante norme sull'associazionismo dei produttori agricoli (G.U. n. 311 del 7 novembre 1978).

applicare agli associati delle regole comuni di produzione¹⁴² e di immissione sul mercato¹⁴³. Le funzioni previste dal regolamento in questione non riguardavano esclusivamente la commercializzazione dei prodotti ma anche la funzione normativa, andandosi già a delineare alcune caratteristiche principali delle Op.

Nata per superare le carenze strutturali del settore agricolo, anche attraverso un regime di incentivi per la costituzione di organizzazioni di produttori, la disciplina ha trovato, tuttavia, varie limitazioni alla sua effettiva applicabilità ma ha costituito comunque un primo tassello per la creazione di una normativa europea sull'associazionismo in agricoltura¹⁴⁴ sviluppatasi poi in riferimento all'ortofrutta a partire dagli anni settanta dello scorso secolo.

Prima di addentrarsi nello studio dei profili specifici riguardanti le organizzazioni di produttori e di comprendere come queste realtà si siano sviluppate oggi nei diversi Stati membri ricoprendo un ruolo fondamentale per quanto concerne gli accordi riguardanti la fornitura dei prodotti agroalimentari lungo la *food chain*, occorre, innanzitutto, comprendere le origini di tali strumenti e come sono stati disciplinati normativamente nel corso del tempo.

2.5.2. *L'associazionismo dei produttori nel settore degli ortofrutticoli*

Dopo un iniziale disinteresse mostrato nei primi anni di vita della Pac e aver lasciato alle singole normative nazionali la facoltà di emanare le disposizioni concernenti l'associazionismo in agricoltura, è proprio nei regolamenti dettati per

¹⁴² Riguardanti, ad esempio, la qualità dei prodotti o l'utilizzo di pratiche biologiche. Come fu introdotto successivamente dal reg. (Cee) n. 1760/87 del 15 giugno 1987 che modifica i regolamenti (Cee) n. 797/85, Cee n. 270/79, (Cee) n. 1360/78 e (Cee) n. 355/77 per quanto concerne le strutture, agrarie e l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale (G.U.C.E. L 167/1 del 26 giugno 1987).

¹⁴³ A titolo di esempio, le operazioni di concentrazione dell'offerta e di offerta ad acquirenti all'ingrosso.

¹⁴⁴ La causa principale va rintracciata nel fatto che, secondo la redazione iniziale, il regolamento riguardava solo alcuni Paesi membri (Belgio, Italia ed alcune regioni della Francia) e solo alcuni prodotti. Si può dire che, sempre nella sua stesura iniziale, il reg. n. 1360/78 avesse una portata generale solo per l'Italia in quanto concerneva la quasi totalità delle produzioni nazionali, comprendendo prodotti del suolo, dell'allevamento e larga parte dei prodotti trasformati. Successivamente all'ingresso nella Comunità europea di altri Paesi, anche Grecia e Portogallo applicarono in tal modo il regolamento. La disciplina prevedeva degli aiuti per incentivare la formazione delle organizzazioni, subordinando l'erogazione degli aiuti stessi ad alcuni requisiti tra i quali un riconoscimento.

l'ortofrutta che a livello europeo si è utilizzato per le prime volte il termine organizzazioni di produttori.

Essendo il settore ortofrutticolo caratterizzato da una maggiore frammentazione dell'offerta e da prodotti, per loro natura, facilmente deperibili, l'associazionismo tra i produttori è stato da sempre considerato un elemento basilare tanto da attribuire, fin dall'inizio, la funzione quasi esclusivamente operativa alle organizzazioni di produttori del comparto.

Le Op ortofrutticole sono state investite, infatti, della funzione di commercializzazione dei prodotti dei loro aderenti svolgendo una vera e propria concentrazione dell'offerta che potesse contrastare la frammentarietà e la disomogeneità del settore¹⁴⁵.

Nel 1987, la disciplina del settore ortofrutticolo subì un ulteriore ed importante cambiamento. Il reg. (Cee) n. 1760/87¹⁴⁶, all'art. 3, concesse la possibilità alle associazioni, nel rispetto delle disposizioni previste dallo statuto, di autorizzare i soci a vendere i propri prodotti¹⁴⁷. Tale facoltà rappresentò un cambiamento importante sia perché fino a quel momento l'obbligo dei produttori di vendere tutta la produzione attraverso l'associazione rappresentava una garanzia per il buon funzionamento delle organizzazioni, sia perché iniziava ad emergere l'idea e la convinzione che le funzioni più incisive delle Op andavano oltre le semplici operazioni di vendita per conto dei soci¹⁴⁸. Venuto meno il regime degli aiuti europei con il regolamento n. 1257/1999 ci fu un novellato disinteresse del legislatore nella promozione dell'associazionismo tra produttori, lasciando agli Stati la possibilità di intervenire in proposito sulla base degli strumenti contenuti nella Pac in particolare nel secondo pilastro.

¹⁴⁵ In argomento: A. JANNARELLI, *La nuova disciplina comunitaria in materia di organizzazioni ortofrutticole: considerazioni problematiche*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2003, fasc. 1, pag. 278.

¹⁴⁶ Reg. (Cee) n. 1760/87 del Consiglio del 15 giugno 1987 che modifica i regolamenti (Cee) n. 797/85, (Cee) n. 270/79, (Cee) n. 1360/78 e (Cee) n. 355/77 per quanto concerne le strutture agrarie e l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale (G.U.C.E. L. 167 del 26 giugno 1987).

¹⁴⁷ La norma stabilì che gli Stati membri potevano ammettere negli statuti l'obbligo di fare effettuare l'immissione sul mercato di tutta la produzione destinata alla commercializzazione. L'associazione poteva tuttavia autorizzare gli aderenti ad immettere sul mercato una parte della produzione.

¹⁴⁸ In realtà, questa facoltà non era una novità nel panorama italiano perché la l. n. 674/78, anche se in contrasto con il regolamento comunitario, aveva consentito ai singoli soci di vendere i loro prodotti.

Solo a partire dal 2007 con la riforma della Ocm unica si è assistito ad un ritorno delle tematiche concernenti le organizzazioni di produttori in quanto tali strumenti sono stati considerati fondamentali per porre rimedio alle crisi economiche che avevano colpito diversi comparti dell'agroalimentare a causa dell'abbandono della politica dei prezzi amministrati. Il modello delle Op ortofrutticole delineato nel reg. n. 2200/1996 e poi consolidato nel 2007 ha funto, così, da modello di riferimento per gli altri comparti.

Con il passare del tempo, le Op sono state riconosciute come uno strumento idoneo non solo a rafforzare il potere negoziale dei produttori ma anche come uno strumento vitale nella cessione della produzione agricola. Nel reg. n. 1234/2007 alle Op del settore ortofrutticolo hanno acquistato un ruolo strategico per il funzionamento del mercato, in quanto caratterizzate dall'obbligo previsto per gli aderenti di conferire tutti i prodotti all'organizzazione che, anche nel successivo reg. n. 1308/2013, è stato considerato un requisito fondamentale ai fini del riconoscimento¹⁴⁹.

Oggigiorno un'ulteriore funzione che è attribuita alle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli riguarda la gestione dei programmi operativi al fine di pianificare la produzione e di migliorare la qualità dei prodotti anche attraverso scelte concernenti profili ambientali e la prevenzione delle crisi che potrebbero colpire il settore. Inoltre, alle Op del comparto è concesso di commercializzare prodotti provenienti da soggetti terzi non aderenti¹⁵⁰. Infine, come esplicitamente affermato dal reg. attuativo n. 2017/891 al primo paragrafo dell'art. 11, è data la possibilità alle Op ortofrutticole di negoziare la quantità e il prezzo¹⁵¹. Tale ultima constatazione non è di poco conto in un sistema agroalimentare, come più volte

¹⁴⁹ Infatti solo in alcuni casi i soci aderenti alle Op ortofrutticole possono vendere i loro prodotti direttamente ai consumatori o ad altri soggetti e in misura non superiore al 25% in volume o in valore.

¹⁵⁰ Ciò è quanto previsto dall'art. 11, parag. 2 del reg. n. 2017/891 della Commissione del 13 marzo 2017 che integra il reg. n. 1308/2013 per quanto riguarda i settori degli ortofrutticoli trasformati e non . Questa scelta è stata inserita in via generale anche nell'art.152 del reg. 1308/2013, come modificato dal reg. 2017/2393, per tutte le Op costituite nei settori presi in considerazione dal regolamento.

¹⁵¹ Art. 11 del reg. n. 2017/891: «*La commercializzazione di cui al primo comma è effettuata dall'organizzazione di produttori o sotto il suo controllo nel caso dell'esternalizzazione di cui all'articolo 13. La commercializzazione comprende, fra l'altro, la decisione sul prodotto da vendere, la forma di vendita e, salvo vendita mediante asta, la negoziazione della quantità e del prezzo*».

ripetuto, in cui, per la maggior parte dei prodotti, si discorre di “tabù dei prezzi”¹⁵².

2.5.3. La disciplina odierna dopo le modifiche del reg. n. 2017/2393 tra le novità in tema di contrattualizzazione e il ruolo sempre più pubblicistico delle Op

Oggi la disciplina delle Op è regolata a livello europeo dal reg. n. 1308/2013, profondamente modificato dalle novelle intervenute nel 2017.

Il regolamento, che già promuoveva la creazione delle organizzazioni di produttori per rafforzarne il potere nella filiera alimentare è stato modificato e integrato sia dal reg. n. 2017/2393, che ha consentito alle Op riconosciute in tutti i settori in cui sia stata introdotta una Ocm di svolgere attività quali la pianificazione della produzione, l’ottimizzazione dei costi di produzione, l’immissione sul mercato dei prodotti degli aderenti e la negoziazione dei contratti, sia dai regolamenti n. 2017/891¹⁵³ e n. 2017/892¹⁵⁴, che hanno semplificato le norme relative alle organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo.

La riforma del medio periodo della Pac, come si vedrà nello specifico nel terzo capitolo¹⁵⁵, ha attribuito allo strumento associazionistico un compito centrale con l’obiettivo di rafforzare la posizione dei produttori nei rapporti contrattuali lungo la filiera agroalimentare. In particolar modo, a soggetti privati, quali le organizzazioni di produttori, è stato riconosciuto un ruolo di matrice pubblicistica consistente nella regolazione del mercato al fine di sopperire alle carenze scaturite

¹⁵² A. JANNARELLI, *L’associazionismo dei produttori agricoli ed il “tabù” dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero caseari*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2012, fasc.3, *op.cit.*, pag. 179 e ss..

¹⁵³ Regolamento delegato (Ue) n. 2017/891 della Commissione, del 13 marzo 2017, che integra il regolamento (Ue) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i settori degli ortofrutticoli e degli ortofrutticoli trasformati, integra il regolamento (Ue) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le sanzioni da applicare in tali settori e modifica il regolamento di esecuzione (Ue) n. 543/2011 della Commissione (in G.U.U.E. L. 138/4 del 25 maggio 2017).

¹⁵⁴ Regolamento di esecuzione (Ue) n. 2017/892 della Commissione, del 13 marzo 2017, recante modalità di applicazione del regolamento (Ue) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i settori degli ortofrutticoli e degli ortofrutticoli trasformati (in G.U.U.E. L. 138/57 del 25 maggio 2017)

¹⁵⁵ L’analisi che sarà svolta in tale sede con riguardo ai cambiamenti legislativi intervenuti sarà parziale e si rinvia al terzo capitolo per gli ulteriori aspetti lasciati qui in sospenso.

dal cambio di paradigma delle politiche adottate a livello europeo concernenti la Pac.

Il ruolo pubblicistico delle Op emerge da diverse disposizioni e senz'altro dalla nuova formulazione dell'art. 152 del reg. n. 1308/13 che, nell'elencare gli obiettivi di tali organizzazioni, comprende funzioni che incidono sia sugli aspetti interni alle Op che su quelli che possono influire esternamente sul corretto funzionamento della filiera.

Ogni compito riconosciuto alle Op contribuisce a fornire alle stesse uno strumento di regolazione della filiera¹⁵⁶. L'azione pubblicistica che tali organismi possono svolgere si riscontra anche nell'attribuire loro la facoltà di indirizzare le scelte inerenti la gestione dei rifiuti, quelle ambientali e dei metodi più sostenibili di produzione, scelta che può costituire un enorme potenziale circa il ruolo sempre più incisivo che le organizzazioni dei produttori potranno avere nell'orientare le diverse scelte dei loro aderenti¹⁵⁷, come si vedrà nel quarto capitolo.

Le organizzazioni dei produttori hanno assunto, almeno su carta, una posizione fondamentale nell'organizzazione dei mercati agricoli e la rinnovata disciplina europea ha sancito le condizioni affinché esse possano far richiesta del riconoscimento allo Stato di appartenenza elencando una serie di finalità da perseguire e le funzioni da svolgere, nonché il contenuto minimo dello statuto¹⁵⁸.

Le condizioni previste ai fini dell'ottenimento del riconoscimento concernono le attività che le Op possono svolgere¹⁵⁹, ed è proprio in base alle diverse funzioni elencate che è possibile effettuare una distinzione tra le Op con meri compiti normativi e quelle che operano una concentrazione dell'offerta e incidono sulla

¹⁵⁶ Ad esempio, l'obiettivo della pianificazione della produzione svolge la funzione di adeguare l'offerta dei prodotti alla domanda sia intermini di qualità che di quantità e ciò, produce effetti economici ed organizzativi lungo tutta la filiera nonostante sia una attività interna alla struttura dell'organizzazione.

¹⁵⁷ Ciò è quanto stabilito dall'art. 157 del reg. n. 1308/13.

¹⁵⁸ Salvo disposizioni specifiche concernenti singoli settori tali disposizioni si applicano a tutte le Op e Aop. Ad esempio, per il settore ortofrutticolo, per quello dell'olio di oliva, del luppolo e della bachicoltura il riconoscimento è obbligatorio in deroga a quanto previsto invece dagli artt. 152 e 158 che riconoscono agli Stati membri solo la possibilità di prevedere un riconoscimento.

¹⁵⁹ Per ottenere il riconoscimento basta che le Op svolgano una delle seguenti funzioni: la trasformazione, la distribuzione, il trasporto comune dei prodotti, il condizionamento degli stessi, le attività riguardanti il controllo di qualità, l'uso comune degli impianti per lo stoccaggio, la gestione comune dei rifiuti e altre attività di servizi.

commercializzazione in quanto è necessario che sia svolta almeno una delle attività elencate.

Un'importante novità introdotta dal regolamento *Omnibus* concerne l'attività di negoziazione dei contratti di offerta dei prodotti agricoli, la quale è divenuta una delle funzioni generali riconosciute a tutte le Op prese in considerazione dal regolamento sulla Ocm unica.

Già nella precedente versione del reg. n. 1308/2013 la facoltà di operare le trattative contrattuali era stata concessa ad alcuni comparti¹⁶⁰ sulla scia di quanto era stato previsto nel 2012 dal reg. n. 261 dedicato al settore lattiero-caseario.

Il regolamento del 2017 ha attuato, tuttavia, un passaggio ulteriore in quanto nonostante l'attività di commercializzazione resti facoltativa per le Op, «*non definisce solo le condizioni perché avvenga la negoziazione, ma anche quelle dettate per l'esenzione rispetto all'applicazione delle regole sulla concorrenza*»¹⁶¹. L'intento che il legislatore europeo ha voluto perseguire con tale scelta normativa è riassumibile con quanto affermato nel considerando n. 52 del regolamento: «*Le organizzazioni di produttori e le loro associazioni possono svolgere un ruolo utile ai fini della concentrazione dell'offerta e del miglioramento della commercializzazione, della pianificazione e dell'adeguamento della produzione alla domanda, dell'ottimizzazione dei costi di produzione e della stabilizzazione dei prezzi alla produzione, dello svolgimento di ricerche, della promozione delle migliori prassi e della fornitura di assistenza tecnica, della gestione dei sottoprodotti e degli strumenti di gestione del rischio a disposizione dei loro aderenti, contribuendo così al rafforzamento della posizione dei produttori nella filiera alimentare. Le loro attività, comprese le trattative contrattuali per l'offerta di prodotti agricoli da parte di tali organizzazioni di produttori e delle loro associazioni quando concentrano l'offerta e immettono sul mercato la produzione dei propri aderenti, contribuiscono pertanto al conseguimento degli obiettivi della PAC enunciati nell'articolo 39 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, poiché rafforzano la posizione degli*

¹⁶⁰ Specificamente per il settore dell'olio, delle carni bovine, dei seminativi e dei prodotti ortofrutticoli.

¹⁶¹ I. CANFORA, *Organizzazioni dei produttori agricoli*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. civ.*, aggiornamento vol. XI, Milano, 2018, pag. 8.

agricoltori nella filiera alimentare e possono contribuire a migliorare il funzionamento di detta filiera».

Il ruolo delle Op nelle trattative contrattuali ha assunto per il legislatore europeo una rilevanza sotto un duplice profilo: quello concernente la legittimazione soggettiva e quello del rapporto tra la disciplina *antitrust* e la deroga prevista nel nuovo art. 152.

Senza entrare qui nel merito della questione che sarà affrontata nel terzo capitolo, basti anticipare che, al momento, le Op riconosciute possono pianificare la produzione, ottimizzare i costi e negoziare contratti riguardanti l'offerta dei prodotti agricoli a nome degli aderenti. Tali attività includono la definizione del prezzo di vendita, e il perimetrarne le modalità di esecuzione e svolgimento significa andare ad incidere, irrimediabilmente, sull'applicazione delle regole di concorrenza. Infatti, al secondo paragrafo dell'art. 209 del regolamento, si afferma, ancora, che gli accordi e le pratiche concordate tra associazioni di produttori agricoli non possono avere l'effetto di applicare prezzi identici. Questa disposizione rappresenta una delle ambiguità dell'*Omnibus* che contribuiscono a gettare ombre sulla concreta efficacia e applicabilità della normativa nel perseguire gli obiettivi di cui all'art. 39 del Tfu e in particolare la stabilizzazione del mercato con un conseguente vantaggio per la parte agricola dei contratti agro-industriali.

Mentre il paragrafo *1bis* dell'art. 152 conferisce a una Op riconosciuta una deroga alle regole generali di concorrenza per soddisfare le esigenze di commercializzazione dei prodotti conferiti dai propri aderenti, ciò non viene concesso per le pratiche poste in essere da più Op.

Il contenuto della disposizione in esame era stato anticipato dalla sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-671/15 relativa agli accordi intervenuti in Francia nel settore ortofrutticolo, nello specifico tra le organizzazioni di produttori del prodotto indivia, di cui si discorrerà successivamente.

In dottrina si è sottolineato come il nuovo testo dell'art. 152 genererebbe ancora degli equivoci rispetto al fatto che le negoziazioni collettive svolte dalle Op farebbero riferimento al modello cooperativo oltre che alle Op che effettuano invece una semplice negoziazione del contenuto contrattuale. Secondo tale

dottrina non si spiegherebbe quale applicazione possa avere la norma in questione per le cooperative che già per loro stessa natura commercializzano i prodotti conferiti dagli aderenti¹⁶².

In altri termini, il dubbio che si muove deriva dal fatto che se la funzione di porre in essere le trattative contrattuali si riferisce alle sole Op che vendono a proprio nome la produzione dei soci, la norma sarebbe priva di una concreta applicazione¹⁶³. Tale interpretazione limiterebbe l'eccezionalità prevista per il settore agricolo rispetto all'applicazione delle regole di concorrenza.

Il regolamento *Omnibus* prevede ulteriormente che le regole fissate dalle Op per i propri aderenti possano essere estese a tutti i produttori della stessa circoscrizione economica, per un determinato periodo di tempo, non aderenti all'organizzazione. Questa regola concernente l'estensione dell'efficacia *erga omnes*, già prevista in passato, rientra nella funzione di regolazione del mercato riconosciuta sia alle Op che alle Oi. Tuttavia tale estensione riscontra dei limiti di tipo temporale e territoriale come visto e a condizione che la Op, caratterizzata da un adeguato livello di rappresentatività, avanzi la richiesta allo Stato membro di appartenenza. La *ratio* di tale scelta è da individuare nel permettere l'estensione di buone pratiche anche a soggetti terzi, in quanto queste possono produrre degli effetti positivi per l'intera filiera. Ovviamente per quanto concerne la commercializzazione è fatto sempre divieto di fissazione dei prezzi ma in riferimento alla stessa fra le finalità indicate nella lista chiusa definita dalla norma

¹⁶² A. JANNARELLI, *Dal caso indivia al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, 2018, cit., pag. 159: «la disposizione risulta: a) destinata a trovare applicazione fondamentalmente per quelle operanti come marketing cooperatives, ossia per quelle che non hanno bisogno di ricorrere a una negoziazione collettiva che preceda la vendita vera e propria; b) utilizzabile anche dalle strutture operanti come bargaining cooperatives, purché però si trasformino in marketing cooperatives».

¹⁶³ A. JANNARELLI, *Agricoltura e concorrenza o concorrenza e agricoltura? (gli artt. 169, 170 e 171 del reg. n. 1308/13 e il progetto di guidelines presentato dalla Commissione)*, in *Rivista Diritto Agrario*, 2015, pag 1 e ss. . L'autore afferma: *la possibilità per le OP di effettuare trattative contrattuali, ossia di dar vita a una contrattazione collettiva in nome e per conto dei propri aderenti in ordine ai contratti di fornitura dei prodotti ivi indicati non ha ragion d'essere se l'organizzazione provvede direttamente ovvero è tenuta all'immissione sul mercato dei medesimi prodotti, ossia vende direttamente a terzi tutta la produzione dei propri aderenti, in coerenza, peraltro, con l'obiettivo che è altresì dato ai fini del riconoscimento.*

va inteso non in termini operativi ma in quelli di programmazione delle regole di commercializzazione¹⁶⁴.

2.5.4. Alcuni dati sulle organizzazioni di produttori in Italia

Dopo aver analizzato il ruolo, la funzione e le caratteristiche delle Op è lecito domandarsi perché, nonostante i vantaggi che queste possono offrire ai loro aderenti, non si siano ancora pienamente sviluppate sul territorio nazionale.

Infatti, le Op, create, come già detto, allo scopo di porre rimedio alla posizione di svantaggio in cui gli imprenditori agricoli versano nei rapporti contrattuali stipulati con le imprese di trasformazione e la grande distribuzione organizzata e destinate a mettere in pratica gli obiettivi della politica agricola comune, non sono state in grado di essere utilizzate nel nostro ordinamento come efficiente strumento di contrasto al potere esercitato dalla parte imprenditoriale.

Secondo i dati in possesso del Mipaaf, aggiornati all'estate del 2019, in Italia le Op riconosciute sono 883 delle quali 613 nel settore ortofrutticolo e le restanti in altri comparti dell'agroalimentare¹⁶⁵. Questi numeri risultano piuttosto eloquenti se si pensa che nel 2015 le Op del settore ortofrutticolo erano appena 298 e aiutano a comprendere che negli ultimi quattro anni c'è stato un imponente incremento che, tuttavia, non è paragonabile ai numeri dei Paesi precedentemente menzionati¹⁶⁶.

Nell'ordinamento italiano la normativa attualmente vigente in materia di organizzazioni dei produttori è stata emanata in un periodo storico in cui a livello europeo esisteva una disciplina dettagliata solo per il settore ortofrutticolo e ha risentito inevitabilmente della specialità di questo comparto per il quale come

¹⁶⁴ I. CANFORA, *Organizzazioni dei produttori agricoli*, op.cit., 2018, pag. 9.

¹⁶⁵ Nonostante tali numeri sembrano superare quelli precedentemente richiamati per le altre nazioni europee ciò non deve trarre in inganno. I dati concernenti la Francia, la Germania e la Spagna, sono infatti aggiornati al 2017 ma bisogna tener presente che, anche alla luce delle modifiche normative apportate all'Ocm, negli ultimi due anni c'è stato un incremento del 33% delle Op. L'Italia è attualmente al quarto posto nella graduatoria degli stati con il maggior numero di Op e Aop. Fonte: Agronotizie del 29 ottobre 2019, *Organizzazioni di produttori, e gli agricoltori ringraziano*, fonte: https://agronotizie.imaginenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2019/10/29/organizzazioni-di-produttori-e-gli-agricoltori-ringraziano/64725?utm_campaign=newsletter&utm_medium=email&utm_source=kANSettimanale&utm_term=695&utm_content=3632&reflnlagn=title.

¹⁶⁶ Basti pensare che, sempre nel 2015 le Op del settore ortofrutticolo iberico superavano le 1500 unità.

detto è stato previsto l'obbligo per le Op di immettere sul mercato la produzione dei propri aderenti.

È stato così che agli inizi del 2000 un decreto legislativo¹⁶⁷ ha previsto per le Op di tutti i settori l'obbligo di concentrare l'offerta e di commercializzare la produzione e si è stabilito che per ottenere il riconoscimento le Op dovessero essere costituite in determinate forme giuridiche societarie elencate nella norma. Questa è una delle cause che ha comportato una minore fortuna dello strumento rispetto a quanto accaduto in altri Stati membri della Ue, perché si è escluso a priori dalle Op tutte quelle che non avevano una struttura adeguata idonea a svolgere l'attività di commercializzazione.

Questa prima disciplina è stata trasposta senza modifiche sostanziali nel già citato d.lgs. n. 102 del 2005 che si è sovrapposta, senza abrogarla, alla precedente già richiamata l. n. 674/1978 adottata in attuazione del primo reg. n. 1360/78 non più in vigore dal 1999.

Attualmente la disciplina nazionale limita le funzioni che con il nuovo regolamento del 2017 sono state riconosciute alle Op. La normativa europea infatti, concede alle Op di svolgere anche soltanto una attività normativa e tale possibilità è attualmente negata dal dettato della nostra normativa nazionale. Lo scopo principale perseguito dalle organizzazioni nazionali resta l'attività di commercializzazione dei prodotti e nello specifico l'obbligo statutario di far vendere agli aderenti almeno il 75% della loro produzione direttamente all'Op. Per quanto concerne il riconoscimento la normativa italiana prevede che la domanda sia presentata alla Regione o al Ministero a seconda se la Op abbia rilevanza nazionale o transnazionale¹⁶⁸.

È auspicabile una revisione normativa che possa adeguatamente coordinare quanto disposto dal decreto del 2005 e la modificata disciplina europea, nonché le discipline specifiche contenute in alcuni decreti legge e decreti ministeriali

¹⁶⁷ D.lgs. n. 228 del 18 maggio 2001 sull'orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (in G.U. n. 137 del 15 giugno 2001).

¹⁶⁸ Il d.m. n. 387 del 3 febbraio 2016 (in G.U. n. 65 del 18 marzo 2016) inerente le disposizioni nazionali in materia di riconoscimento, controllo, sospensione e revoca delle organizzazioni di produttori, ai sensi dell'articolo 152 e seguenti del regolamento (Ue) n. 1308/2013, ha regolato la disciplina per il riconoscimento delle Op ad esclusione dei settori dell'olio d'oliva e delle olive da tavola e dei prodotti ortofrutticoli trasformati e non trasformati.

emanati in questi anni che hanno provveduto ad attuare quanto stabilito dalla normativa Ue¹⁶⁹.

2.5.5. Il ruolo di una Op in una dimensione imprenditoriale limitata: l'esperienza molisana

Oltre agli ostacoli normativi, presi in considerazione nel paragrafo precedente, ne persistono altri di diverso genere, come, ad esempio, quello consistente nel timore dei produttori di dover sostenere costi elevati per la costituzione di una Op (che possano essere maggiori dei vantaggi che potrebbero derivarne) e quello di perdere la loro libertà imprenditoriale.

I fattori di successo di una Op possono variare a seconda del territorio di riferimento e un ruolo importante è sicuramente rivestito dall'esistenza di una tradizione consolidata nella cooperazione agricola nei singoli Stati membri. Questo fattore interno può senz'altro costituire una base solida per alcune aree italiane con una radicata tradizione cooperativistica anche se i sistemi cooperativi nazionali non sempre in passato sono riusciti a minimizzare gli effetti della volatilità di mercato¹⁷⁰.

Nonostante quella molisana sia una piccola realtà economica, molteplici sono negli ultimi anni i casi virtuosi che si riscontrano in relazione all'associazionismo agricolo in alcuni comparti dell'agroalimentare, quali quello ortofrutticolo e cerealicolo.

Con l'evoluzione delle politiche dei mercati e con il superamento della politica di sostegno dell'Ue un fitto tessuto di imprese agricole regionali è entrato in crisi. A

¹⁶⁹ Occorre sinteticamente ricordare i dubbi interpretativi suscitati nel 2015 dal d.l. n. 51 del 5 maggio 2015 (in G.U. n. 103 del 6 maggio 2015), convertito nella l. n. 91 del 2 luglio 2015 (in G.U. n. 152 del 3 luglio 2015) contenente interventi di rilancio e sostegno di settori colpiti da eventi di carattere eccezionale. Attraverso un decreto legge emanato per aiutare i settori agricoli in crisi, sono stati apportati dal legislatore importanti cambiamenti nella disciplina delle organizzazioni dei produttori e degli organismi interprofessionali potenzialmente estendibili a settori ben diversi da quelli oggetto della normativa in questione. Per le sole ragioni concernenti l'impossibilità di trattare la tematica in questione in tale sede, sia consentito il rinvio a M. GIOIA, *La legge 2 luglio 2015, n. 91 e la riforma del settore lattiero-caseario: un ennesimo tentativo fallito?*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2015, fasc.1, pag.104 e ss.

¹⁷⁰ Ciò è quanto accaduto nel corso della crisi del mercato del latte dopo la fine del regime delle quote avvenuta il 31 marzo 2015. Le cooperative del settore, per quanto non esattamente sovrapponibili in tutto e per tutto alle Op, non sono riuscite ad assicurare ai produttori dei prezzi adeguati ai loro aderenti.

risentirne è stato, ad esempio, il comparto conserviero del pomodoro che ha da sempre rappresentato per il Molise un presidio nel processo di modernizzazione dell'agricoltura regionale. Negli ultimi anni, grazie anche alla costituzione in Op dell'unico conservificio regionale¹⁷¹ sembravano esserci notevoli segnali di ripresa attraverso pratiche strategiche che avevano permesso alla stessa di recuperare alcune quote di mercato¹⁷². Nel 2014 il conservificio era entrato a far parte del polo distrettuale del pomodoro del centro e del sud Italia¹⁷³ e grazie a tale adesione era riuscito a stipulare un contratto con la *Muller*¹⁷⁴ riuscendo a penetrare nel mercato tedesco. Purtroppo, a partire dalla campagna agricola del 2018, anche a seguito di una ristrutturazione aziendale del conservificio, il settore è ritornato ad essere avvolto nell'incertezza. L'organizzazione dei produttori non è stata in grado di fronteggiare la crisi che ha colpito il settore a livello regionale. Il prezzo del pomodoro ha, infatti, subito una inflazione a causa della chiusura dello Zuccherificio Molisano. Il nesso tra questi eventi è dato dal fatto che, per sopperire alla mancata coltivazione e produzione della barbabietola, molti produttori molisani, che conferivano la materia prima al salsificio, hanno iniziato a ripiegare sul pomodoro, provocando un surplus di produzione e il conseguente abbassamento del costo di vendita. Successivamente, per ragioni concernenti le carenze igieniche e strutturali il conservificio è stato chiuso facendo ripiombare nel baratro il mercato del pomodoro da industria molisano. Si registrano tuttavia alcuni segnali di ripresa nel comparto del pomodoro da industria grazie alla crescita di interessanti forme associative di carattere spontaneo, sviluppatesi ad esempio intorno ad un'eccellenza conosciuta inizialmente solo a livello territoriale del pomodoro di Montagano¹⁷⁵ che, in virtù di un lento e inizialmente conflittuale processo organizzativo su base locale, ha progressivamente sviluppato una filiera

¹⁷¹ Di cui è proprietaria l'associazione ortofrutticola molisana (AOM).

¹⁷² Le strategie attuate hanno riguardato principalmente lo spostamento verso l'interno e nella vicina Puglia del bacino di approvvigionamento della materia prima e l'imposizione ai fornitori di una riconversione a *standard* di produzione maggiormente sostenibili, quali l'agricoltura integrata e, soprattutto, l'agricoltura biologica che hanno permesso di stringere accordi di subfornitura con industrie conserviere del nord Italia.

¹⁷³ Insieme ad Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Toscana, Sicilia e Sardegna.

¹⁷⁴ Multinazionale dello yogurt e dei latticini altoatesina.

¹⁷⁵ Questa tipologia di pomodoro viene coltivata su terreni sabbio-argillosi e costituisce uno dei circa 160 prodotti agroalimentari tradizionali (P.A.T.) della regione Molise.

corta di successo, con significativi impatti anche sul turismo per la comunità di riferimento.

Un ulteriore caso più fortunato è rappresentato sul territorio molisano dall'esperienza nel comparto cerealicolo. Nel 2016, il pastificio campobassano La Molisana, che rappresenta, nel comparto agroalimentare regionale, l'esperienza imprenditoriale di punta sia per le capacità organizzative dimostrate che per le scelte qualitative effettuate con riguardo ai grani utilizzati per la trasformazione, ha siglato un contratto triennale con gli operatori e le cooperative agricole dell'Op Cereali Centro Sud¹⁷⁶. Anche grazie al lavoro svolto dalle organizzazioni di produttori operanti nel settore, i prezzi all'ingrosso del grano "duro fino" nazionale al Sud, secondo i dati rilevati a novembre 2019, si confermano stabili intorno ai 290 euro alla tonnellata rispetto ai valori massimi del comparto presi in considerazione dalla Borsa merci di Foggia. Anche l'Ismea ha registrato sui mercati all'origine il ritorno di prezzi stabili su tutte le piazze del Sud monitorate più di recente: Bari, Matera, Foggia, Catania, Palermo e Napoli. Solo a Campobasso si è assistito a un lieve rialzo (+ 0,10 euro sui minimi e +0,20 euro sui massimi)¹⁷⁷.

Le esperienze regionali fin qui analizzate, nonostante si siano evolute in modo diverso, presentano comunque un dato positivo in comune consistente nell'apertura all'utilizzo del modello associativo dell'organizzazione di produttori che, seppur in una fase iniziale e in pochi settori produttivi, ha dimostrato una certa efficacia ma sempre in una dimensione molto circoscritta e specifica.

¹⁷⁶ Che raccoglie con quattro cooperative, ben 600 soci produttori, specializzati nella coltivazione di cereali e stanziati nei territori del Basso Molise (Guglionesi, Montenero di Bisaccia e Palata). Le cooperative agricole "Colle dell'Ulivo" di Palata, "Colline Verdi" di Montenero di Bisaccia, "Le Macchie" di Guglionesi e "Fortore" di Jelsi, come risulta dal contratto stipulato, hanno garantito a La Molisana oltre 11 mila tonnellate di grano duro, delle *cultivar* Maestà e Don Matteo. Il prezzo minimo risulta fissato a 28,5 euro al quintale franco pastificio, una cifra soddisfacente se paragonata ai prezzi di quello stesso anno sugli altri mercati (24 euro sul mercato di Bologna, in riferimento al nord Italia e 19 euro su quello di Foggia).

¹⁷⁷ A Campobasso il 4 novembre 2019 Ismea ha rilevato il prezzo del grano duro fino alle condizioni "franco azienda" a 236,30 euro alla tonnellata sui minimi e 242,70 sui massimi, valori in crescita: sui minimi di 0,10 euro alla tonnellata e di 0,20 euro sui massimi rispetto alla precedente rilevazione del 28 ottobre scorso. I prezzi del 4 novembre appaiono minori di euro 0,20 sui minimi rispetto al 29 luglio - quando Ismea rilevava 236,50 euro la tonnellata - ed in rialzo di euro 1,20 sui massimi raggiunti in quella data, pari a 241,50 euro. Dati accessibili sul sito Ismea e su Agronotizie del 14 novembre 2019.

2.6. Gli organismi interprofessionali nella disciplina europea e nazionale

A differenza delle organizzazioni dei produttori, quelle interprofessionali raggruppano rappresentanti dei produttori, dei trasformatori e dei distributori. Analogamente alla normativa relativa alle Op, anche quella degli organismi interprofessionali è stata rinnovata dal regolamento *Omnibus*. La disciplina a livello europeo è regolata dall'art. 157 e ss. del reg. n. 1308/13 che riconoscono alle Oi lo scopo di riunire i soggetti attivi dell'intera catena produttiva, facilitando il dialogo tra gli attori della filiera, promuovendo le buone pratiche e la trasparenza del mercato.

Tale strumento, molto diffuso nell'esperienza francese¹⁷⁸ e in altri Paesi dell'Unione¹⁷⁹, è stato dotato di maggiore forza nelle più recenti modifiche della Pac e si prospetta un ulteriore ampliamento delle sue funzioni nelle successive programmazioni.

¹⁷⁸ In Francia, tuttavia, esse si sono sviluppate nella forma più compiuta e significativa tanto da rappresentare, ancora oggi, un modello di riferimento sia per il legislatore comunitario che per quello nazionale. Sul tema si rinvia per una puntuale e dettagliata ricostruzione anche storica dell'istituto a L. PAOLONI, 2000, *op.cit.*; ID. *Organizzazioni interprofessionali*, in *Digesto civ.*, Agg., Torino, 2003, pag. 982. Molti sono gli esempi pratici del buon funzionamento di un organismo interprofessionale provenienti dall'esperienza francese. Emblematico risulta essere quello riguardante la filiera della "patata da consumo" che ha dimostrato di conseguire i principali vantaggi che possono scaturire dall'interprofessione: il miglioramento delle comunicazioni lungo la filiera con la conseguente riduzione dei problemi di informazione asimmetrica, la crescita del livello di fiducia tra gli operatori, la realizzazione di strategie competitive concertate. Nell'ordinamento francese si riscontra la presenza, inoltre, di altri organismi, per certi versi, simili alle organizzazioni interprofessionali: i *Syndicats interprofessionnels* (ossia i consorzi di tutela dei prodotti a denominazione controllata corrispondenti ai nostri Consorzi per la tutela dei prodotti Dop ed Igp e ai *Consejos reguladores* spagnoli) sono organizzazioni volontarie tra i produttori e i trasformatori con delega pubblica a gestire le denominazioni d'origine dei prodotti agroalimentari. L'ampia letteratura in proposito, conferma che anche nel caso di questi organismi, non di governo ma di armonizzazione e regolazione delle transazioni, possono avere un ruolo decisivo e positivo non tanto nella riduzione di specifici costi di transazione quanto nello stimolare e realizzare strategie comuni riguardanti lo sviluppo e l'adozione di innovazioni di prodotto e processo, la diffusione dei codici di buone pratiche e dei programmi di promozione collettiva. In argomento su tali organismi nell'esperienza spagnola relativa al settore dell'olio d'oliva: J. SANZ-CAÑADA e A. MACÍAS-VÁZQUEZ, *Quality certification, institutions and innovation in local agro-food systems: protected designations of origin of olive oil in Spain*, in *Journal of Rural Studies*, 2005, pag. 475 e ss.

¹⁷⁹ Tra gli esempi di maggiore spicco nell'esperienza europea riguardante le organizzazioni interprofessionali vi sono gli uffici di prodotto olandesi. Questi ultimi sono organismi di diritto privato, rappresentativi di tutta la filiera, che possono svolgere anche alcune funzioni istituzionali per conto della pubblica amministrazione. Essi rappresentano, infatti, produttori agricoli, cooperative, l'impresa di trasformazione, di distribuzione all'ingrosso e al dettaglio e, in alcuni casi i sindacati dei lavoratori ed i consumatori. Finanziati dagli associati, questi organismi diffondono informazioni tecniche e di mercato, pongono in essere strategie allo scopo di migliorare gli sbocchi di mercato, realizzano accordi interprofessionali.

L'art. 157 del reg. n. 1308/13 è stato, infatti, modificato nel suo contenuto nel 2017. Da una prima analisi della disposizione, risultano ampliati gli obiettivi e le attività delle Oi. In primo luogo, viene conferita loro la possibilità di definire le clausole di condivisione del valore lungo la filiera, tramite la creazione di regole che consentano la redistribuzione di utili o di perdite che derivano dalle condizioni di mercato per specifici prodotti. La seconda novità concerne il riferimento all'ampliamento delle misure preventive e gestionali in relazione alla salute animale, alla protezione delle piante e ai rischi ambientali. Modifica, quest'ultima, che inserisce per la prima volta, in un regolamento dedicato all'organizzazione comune di mercato, un riferimento esplicito, sia per le Op quanto per le Oi, ai temi del rischio ambientale e della salute e benessere degli animali¹⁸⁰, creando un collegamento con le recenti riforme attuate in altri ambiti¹⁸¹ e riconoscendo alla disciplina delle organizzazioni interprofessionali anche un ruolo decisivo in un'ottica di mercato non soltanto economica ma finalizzata al raggiungimento di altri obiettivi connessi ed inscindibili. Inoltre, viene prevista per gli Stati membri la facoltà di concedere più di un riconoscimento ad una Oi operante in più settori, purché vengano soddisfatte le condizioni previste dal regolamento per ottenere il suddetto riconoscimento.

L'utilizzo dello strumento delle organizzazioni interprofessionali costituisce un secondo livello della strutturazione delle relazioni lungo la filiera agroalimentare. La necessità di adottare tali strutture è nata per semplificare le relazioni che precedentemente prevedevano la stipula di accordi tipo interprofessionali sottoscritti anno dopo anno dalle strutture organizzative rappresentative dei produttori e gli altri soggetti della catena dell'approvvigionamento. Tuttavia sul

¹⁸⁰ La notevole importanza riconosciuta a tale aspetto traspare dal dettato del considerando 54 del regolamento: «*Tenuto conto del ruolo che le organizzazioni interprofessionali possono svolgere per migliorare il funzionamento della filiera alimentare, l'elenco dei possibili obiettivi che tali organizzazioni interprofessionali possono perseguire dovrebbe essere esteso per contemplare anche le misure volte a prevenire e gestire i rischi per la salute degli animali, nonché di ordine fitosanitario e ambientale*».

¹⁸¹ Si pensi, ad esempio, al reg. n. 625/2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari (in G.U.U.E. L. 95/1 del 7.04.2017), integrato dal regolamento delegato (Ue) n. 2019/625 della Commissione del 4 marzo 2019 per quanto riguarda le prescrizioni per l'ingresso nell'Unione di partite di determinati animali e merci destinati al consumo umano (in G.U.U.E. L. 131/18 del 17 maggio 2019).

piano giuridico si è proceduto in modo più cauto all'introduzione di questi organismi in quanto a differenza delle Op che incidendo sull'attività dei soli produttori rispondono all'obiettivo di fornire un rimedio alla loro debolezza, le Oi avendo tra i loro partecipanti operatori economici differenti potrebbero favorire pratiche lesive della concorrenza a danno dei contraenti più deboli e conseguentemente anche dei consumatori. Ciò giustifica il ritardo con cui a livello europeo è stato disciplinato il fenomeno delle Oi nonostante la loro presenza radicata in alcuni Stati europei quale la Francia che da sempre è stata incline a incentivare uno strumento associativo in cui potessero partecipare portatori di interessi differenti. Con il reg. n. 1308/13 per la prima volta è stata concessa la possibilità di costituire le Oi in tutti i settori oggetto della normativa stessa, precedentemente ciò era possibile solo in alcuni comparti. Alle Oi sono riconosciuti solo compiti di tipo normativo.

Le organizzazioni interprofessionali sono entità viste, ancora, con maggior diffidenza rispetto alle Op sotto il profilo della tutela della concorrenza perché mentre queste ultime raggruppano offerenti di prodotti agricoli, le Oi coinvolgono tendenzialmente tutti gli operatori della filiera di ogni singolo prodotto, ed il rischio di una lesione della concorrenza posta in essere da una organizzazione interprofessionale è sicuramente maggiore rispetto a quello collegato alla presenza di una organizzazione di produttori. Questo spiega perché le Oi possono svolgere essenzialmente attività di ricerca, di conoscenza del mercato, attività informative, ma non attività imprenditoriali, cioè non possono svolgere attività di commercializzazione che possono essere svolte invece dalle Op e che rientrano in quella funzione c.d. operativa¹⁸².

Nel quarto capitolo si analizzeranno gli ulteriori aspetti e le ricadute pratiche concernenti gli organismi interprofessionali anche attraverso un'analisi delle realtà esistenti sul territorio nazionale italiano e su quello francese.

¹⁸² Una deroga a tale divieto generale è sancita agli artt. 162 e 163 del reg. 1308: per i settori dell'olio, delle olive, del tabacco e del latte le organizzazioni interprofessionali possono commercializzare le produzioni degli aderenti.

2.7. Il contratto di rete: dalla disciplina generale a quella specifica dettata per il settore agroalimentare

Tra gli strumenti messi a disposizione dal legislatore italiano, negli ultimi anni, figurano, pur se non come espressione specifica del settore agroalimentare, le reti di impresa.

La regolamentazione del contratto di rete è stata resa necessaria dalla necessità avvertita dalle imprese nazionali di una forma di aggregazione più flessibile ed innovativa rispetto a quelle tradizionali, in grado di aumentare la capacità competitiva delle imprese stesse senza, però, costringerle a rinunciare alla propria autonomia.

L'analisi di tale modello risulta indispensabile non solo per l'iniziale successo che ha riscosso ma anche per far riflettere proprio sulla circostanza che le ragioni di tale successo possono in parte riscontrarsi anche nella debolezza di altri strumenti. Non stupisce se in altri Paesi europei in cui le organizzazioni associative di tipo verticale hanno una tradizione più radicata e hanno con il tempo accresciuto la loro incidenza sul mercato, non si sia avvertito il bisogno di far ricorso ad una disciplina simile. Tale esigenza si è avvertita, invece, in Italia, dove il legislatore si è dovuto dotare di una disciplina specifica per regolare una prassi contrattuale sviluppatasi sul territorio e alla quale i diversi attori hanno aderito per creare quelle relazioni che non era semplice intrattenere attraverso gli organismi interprofessionali non efficacemente potenziati.

Giuridicamente disciplinate nel 2009, dall'art. 3 della legge n. 33¹⁸³, e successivamente con la legge n. 122 del 2010¹⁸⁴ che, introducendo il contratto di

¹⁸³ L. n. 33 del 9 aprile 2009, conversione in legge del d.l. n. 5 del 10 febbraio 2009, concernente misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario (in G.U. n. 85 del 11 aprile 2009). In realtà, il concetto di rete di impresa fu menzionato per la primissima volta nell'art. 6-bis della legge n. 133/2008. Questo articolo rinviava ad un decreto del Ministro per lo Sviluppo Economico la definizione delle caratteristiche e delle modalità di individuazione delle "reti di impresa", pur anticipandone la logica, che era quella di "promuovere lo sviluppo del sistema delle imprese attraverso azioni di rete che ne rafforzino le misure organizzative, l'integrazione per filiera, lo scambio e la diffusione delle migliori tecnologie, lo sviluppo di servizi di sostegno e forme di collaborazioni tra realtà produttive anche appartenenti a regioni diverse". Inoltre, al secondo comma, si forniva una prima definizione della rete di impresa quali "libere aggregazioni di singoli centri produttivi coesi nello sviluppo unitario di politiche industriali, anche al fine di migliorare la presenza nei mercati internazionali". Tuttavia, il decreto ministeriale non è mai venuto ad esistenza e si è dovuto attendere la l. n. 33/09 per una disciplina giuridica della rete d'impresa. Il legislatore è più volte tornato sul testo di quegli originari commi

rete, hanno formalizzato una nuova modalità di aggregazione tra imprese, le reti di impresa costituiscono un nuovo modello di sviluppo ed un altrettanto nuovo modo di “fare impresa” basato su due aspetti fondamentali: la collaborazione su programmi condivisi dagli aderenti ed il mantenimento dell’autonomia imprenditoriale.

Già a partire dal 2009, anche se la normativa non era stata specificamente dettata per il settore agroalimentare, le imprese di predetto comparto “entrate in rete” sono progressivamente aumentate e addirittura triplicate nel 2014, anno dell’emanazione della l. n. 91, che ha disciplinato tale strumento esclusivamente per il settore agricolo.

Il contratto di rete può essere definito come quel contratto mediante il quale più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere individualmente e collettivamente la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano a collaborare in forme ed ambiti predeterminati attinenti all’esercizio delle proprie attività di impresa¹⁸⁵.

In altri termini, la “rete di impresa” è un accordo che consente a due o più imprese, formalmente e giuridicamente distinte, di agire in modo coordinato, mettendo in comune le conoscenze, le attività e le risorse, al fine di migliorare e innovare il funzionamento delle loro operazioni economiche ed organizzative, il tutto nell’ottica di rafforzare ed accrescere la competitività e la *performance* dell’attività imprenditoriale¹⁸⁶.

(v. leggi: 99/2009, 122/2010, 134/2012, 221/2012 e 116/2014), apportando modifiche, riscrivendo alcune previsioni ed ampliandone, in parte, la portata.

¹⁸⁴ Che ha ripreso con alcune modifiche i contenuti del decreto legge n. 78/2010 art. 42.

¹⁸⁵ In proposito va segnalato che, secondo parte della dottrina, il contratto di rete è una “figura transtipica”, cioè un ibrido tra contratto e organizzazione che corrisponde ai contratti associativi ed a quelli con comunione di scopo (F. CAFAGGI, P. IAMICELI, *Contratto di rete. Inizia una nuova stagione di riforme?*, in *Giustizia Civile - Obbligazioni e Contratti*, fasc.7, 2009, pag. 597 e ss.). Diversamente, altra parte della dottrina, sostiene che il contratto di rete non sarebbe una nuova figura contrattuale ma costituirebbe semplicemente una disciplina destinata ad amalgamarsi con altre tipologie (G. VETTORI, *Contratto di rete e sviluppo dell’impresa*, in *Giustizia Civile - Obbligazioni e Contratti*, fasc. 5, 2009, pag. 390 e ss.). Un altro orientamento, ritiene che la legge n. 33 del 2009 disciplinerebbe un tipico consorzio con attività esterna e di rilevanza pubblicistica (A. MUSSO, *Reti contrattuali tra imprese e trasferimento della conoscenza innovativa*, in P. IAMICELI, *Le reti di imprese e i contratti di rete*, pag 177 e ss.).

¹⁸⁶ Art. 3 comma 4 ter. della l. 33/09: «Con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività su mercato, e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all’esercizio delle proprie imprese ovvero

Dalla normativa in questione si desumono i due requisiti che debbono essere soddisfatti affinché un soggetto possa essere parte di un contratto di rete, uno di natura sostanziale ed uno di natura formale. In primo luogo, deve trattarsi di un imprenditore¹⁸⁷, in secondo luogo, tale qualità deve risultare dal Registro delle Imprese¹⁸⁸. La legge si limita a richiedere che i partecipanti siano imprenditori e, di conseguenza, i requisiti formali e sostanziali sono soddisfatti anche a prescindere dalla natura agricola o commerciale¹⁸⁹ dell'impresa.

La l. n. 33/09 conteneva già nella definizione i due principali obiettivi di questa tipologia aggregativa, ossia la capacità innovativa e la competitività. Si legge infatti nel testo: *«con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni e prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa¹⁹⁰»*.

Risultava chiaro, inoltre, che le imprese potevano avvantaggiarsi della rete costituita preservando la propria autonomia.

Diversamente da fusioni, acquisizioni e *joint ventures*, nel contratto di rete ogni singola impresa partecipante, come anticipato, non perde la propria autonomia. Le

a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa».

¹⁸⁷ Ai sensi dell'art. 2082 c.c. è imprenditore colui che esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi. I requisiti fondamentali per essere considerato imprenditore sono: a) l'esercizio di una attività economica; b) la produzione o lo scambio di beni e servizi; c) l'organizzazione della attività economica; d) l'esercizio professionale dell'attività economica stessa.

¹⁸⁸ La qualità di imprenditore è oggetto di pubblicità: si può quindi desumere dalle risultanze del Registro delle Imprese se un soggetto è titolare di una attività di impresa. Ai soli fini dell'accertamento dei requisiti, per la partecipazione al contratto di rete si ritiene che l'iscrizione presso il Registro delle Imprese costituisca elemento sufficiente. In altri termini, quando un soggetto risulti iscritto nel Registro la sua qualità di imprenditore deve ritenersi attestata.

¹⁸⁹ La legge dispone che il contratto di rete è soggetto ad iscrizione nella "sezione del Registro delle Imprese presso cui è iscritto ciascun partecipante, non distinguendo tra le sezioni. Poiché la principale sezione "speciale" è quella della impresa agricola, già prima dell'emanazione della normativa specifica per il settore, si è ritenuto che la partecipazione ad una rete di impresa da parte di imprenditori agricoli o società semplici agricole fosse espressamente autorizzata dalla legge.

¹⁹⁰ Art. 3 comma 4ter.

imprese aderenti al contratto, inoltre, non sono condizionate dall'ambito territoriale né dalla realizzazione di uno scopo definito.

La legge del 2009 non definisce a priori i campi di azione delle reti, ossia le determinate fasi della produzione o della commercializzazione del bene o del servizio prodotto.

La rete nasce come strumento meramente contrattuale¹⁹¹, ma, se le parti contraenti vogliono creare un autonomo soggetto giuridico diverso rispetto alle imprese contraenti, possono far acquisire soggettività giuridica alla rete, in questo caso si parla di "rete soggetto".

2.7.1. La rete soggetto

Tra i fattori che potenzialmente possono costituire un punto debole del contratto di rete, come fino ad ora analizzato, figurano due circostanze tra loro connesse: la mancata istituzione di un organo comune e una conseguenziale debolezza della *leadership* all'interno della rete. Infatti, optare di dotarsi di un organo comune è una scelta discrezionale delle imprese che, il più delle volte è stata sottovalutata non comprendendo appieno la complessità degli obiettivi prefissati dalla rete. La nomina di un organo comune potrebbe agevolare le operazioni di coordinamento della rete. Per tali motivi, l'istituzione dell'organo comune è stata trasformata in una scelta obbligata, unitamente alla costituzione del fondo patrimoniale, qualora gli aderenti vogliano costituire una c.d. "rete soggetto", ossia un ente con soggettività giuridica distinta dai partecipanti.

La costituzione di una rete soggetto può apparire una scelta strategica per coloro che, specialmente nel comparto agroalimentare ma anche in altri settori produttivi, utilizzano lo strumento del contratto di rete, in quanto può agevolare il coordinamento, una maggiore condivisione degli obiettivi comuni e, allo stesso tempo, può contribuire ad accrescere la sinergia tra i partecipanti.

Il cosiddetto Decreto Sviluppo ("Misure urgenti per la crescita del Paese"), poi convertito nella Legge n. 134 nell'agosto 2012¹⁹², ha introdotto alcune modifiche

¹⁹¹ Si parla a tal proposito di "rete contratto".

¹⁹² L. n. 134 del 7 agosto 2012, conversione in legge, con modificazioni, del d. l. n. 83 del 22 giugno 2012, recante misure urgenti per la crescita del Paese (in G.U. n. 187 del 11 agosto 2012 S.O. n. 171).

alla normativa relativa ai contratti di rete, in particolare semplificando le procedure di registrazione e di redazione del contratto stesso, ammettendo la possibilità che esso venga firmato in via digitale o con firma elettronica registrata presso un notaio.

La legge n. 134/12 ha previsto due tipologie di contratti di rete. Il primo senza la costituzione di un fondo patrimoniale comune e di un organo che svolga attività con i terzi (in questo caso il contratto è soggetto all'iscrizione nella sezione del registro delle imprese presso cui è iscritto ciascun partecipante). Il secondo tipo prevede la costituzione di un fondo patrimoniale e di un organo comune che svolga attività con i terzi. In tal caso la rete può iscriversi nella sezione ordinaria del registro delle imprese della circoscrizione in cui è stabilita la sede.

In altri termini, il legislatore, con la legge in questione, ha introdotto la possibilità che, con il contratto di rete, le parti contraenti possano dar vita ad un autonomo ente giuridico, dotato di soggettività, stabilendo all'art. 3 comma 4 *ter* e ss. del d.l. n.5/09 che: *« se è prevista la costituzione del fondo comune, la rete può iscriversi nella sezione ordinaria del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sua sede; con l'iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sua sede la rete acquista soggettività giuridica».*

Pertanto il contratto di rete può dar vita, sulla base della volontà delle parti contraenti, ad un nuovo soggetto giuridico, la c.d. rete soggetto.

I requisiti che una rete deve avere, quando le parti vogliono dotarla di soggettività giuridica sono: a) un fondo patrimoniale comune; b) la denominazione della rete; c) la sede della rete; d) la misura e i criteri di valutazione dei conferimenti iniziali e degli eventuali contributi successivi che ciascun partecipante si obbliga a versare e le regole di gestione del fondo; e) un organo comune che avrà la rappresentanza della rete.

Il contratto di rete deve essere redatto per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, ovvero per atto firmato digitalmente¹⁹³ da ciascun imprenditore o legale rappresentante delle imprese aderenti.

¹⁹³ A norma dell'articolo 25 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Per quanto concerne il fondo patrimoniale comune, questo è costituito dai contributi delle imprese partecipanti e dai beni acquistati con tali contributi¹⁹⁴ e, inoltre, un regime di responsabilità patrimoniale limitata al fondo per le obbligazioni contratte dall'organo comune in relazione al programma di rete.

L'organo comune è formato da un singolo soggetto in composizione monocratica oppure da una pluralità di membri in composizione collegiale e ha mandato per l'esecuzione del contratto o di una o più parti di esso. Può essere coadiuvato da soggetti esterni alla rete, da singole imprese partecipanti per lo svolgimento di attività specifiche, da specifici gruppi di lavoro (composti *ad hoc* sia dai partecipanti che da soggetti terzi per l'esecuzione di singoli progetti).

L'organo comune ha anche un potere di rappresentanza per la programmazione negoziata con le Pubbliche Amministrazioni, per gli interventi di garanzia per l'accesso al credito, per lo sviluppo del sistema imprenditoriale nei processi di internazionalizzazione e di innovazione previsti dall'ordinamento, per l'utilizzo di strumenti di promozione e tutela dei prodotti e marchi di qualità, per ulteriori poteri di rappresentanza.

La rete soggetto, in quanto dotata di un fondo patrimoniale comune e di un organo comune che svolge attività anche commerciale con i terzi, deve, entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale, redigere una situazione patrimoniale, osservando, in quanto compatibili, le disposizioni relative al bilancio di esercizio della società per azioni, da depositare presso l'ufficio del Registro Imprese del luogo ove ha sede la rete¹⁹⁵.

Il legislatore ha precisato che l'organo comune ed il fondo patrimoniale sono requisiti fondamentali ma non sufficienti da soli affinché possa essere costituita una "rete soggetto"¹⁹⁶. Infatti, perché la rete sia dotata di soggettività giuridica, serve anche l'iscrizione come soggetto giuridico autonomo nella sezione ordinaria del Registro delle Imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sua sede.

¹⁹⁴ Ad esso si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni sul fondo consortile di cui agli articoli 2614 e 2615 c.c.

¹⁹⁵ Si applica, per quanto compatibile, il terzo comma dell'articolo 2615-bis c.c. .

¹⁹⁶ "Il contratto di rete che prevede l'organo comune e il fondo patrimoniale non è dotato di soggettività giuridica, salva la facoltà di acquisto della stessa ai sensi del comma 4-quater ultima parte."

Un aspetto rilevante è che la nuova normativa sancisce la possibilità per le reti d'impresa di partecipare alle gare d'appalto, innovando il "Codice degli Appalti". Ulteriori innovazioni sono state una limitazione della responsabilità patrimoniale al fondo comune. Ai contratti di rete la legge concede una serie di vantaggi fiscali, amministrativi e finanziari accettati dall'Unione europea in quanto non contrari al dettato che disciplina gli aiuti di stato. A questi vantaggi si aggiungono le misure specifiche di agevolazione che alcune amministrazioni regionali hanno introdotto¹⁹⁷.

2.7.2. *Il contratto di rete nel settore agroalimentare*

Come si è visto, il contratto di rete rappresenta un esempio di uso della normativa sui contratti per il perseguimento di un obiettivo di politica industriale, ovvero quello del superamento dei limiti derivanti dalla ridotta dimensione delle imprese. Per le sue caratteristiche di semplicità e snellezza, è stato accolto favorevolmente dalle imprese, pur rimanendo possibili aspetti di criticità¹⁹⁸.

Ambiti tipici di azione delle reti di imprese sono individuabili nella proiezione sui mercati esteri e nell'innovazione, ambiti in cui la dimensione ridotta può costituire un ostacolo ad intraprendere nuove iniziative.

La rete può quindi essere lo strumento idoneo a superare le "barriere d'ingresso", condividendo i rischi e aumentando il potere contrattuale delle singole imprese partecipanti e, tale circostanza, acquisisce molta importanza nel settore agroalimentare nel quale "fare rete" si è dimostrato utile alle imprese aderenti per contrastare le fragilità economico-strutturali che caratterizzano il comparto. Hanno fatto da apripista il comparto cerealicolo e quello olivicolo, ma si registrano esempi anche in altri settori.

I vantaggi civilistici, lavorativi e fiscali sono quelli che hanno indotto molti operatori delle diverse filiere ad aggregarsi.

¹⁹⁷ Ne costituiscono un esempio la Toscana, la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Piemonte.

¹⁹⁸ C. IEVOLI, A. BELLIGIANO, D. MARANDOLA, G. PISTACCHIO, L. ROMAGNOLI, *Network Contracts in the Italian agri-food industry: Determinants and spatial patterns*, in *Economia agroalimentare*, Vol. 21, 2019, pag. 275; L. RUSSO, *Il contratto di rete in agricoltura*, in *Rivista di diritto civile*, 2015, vol.1, pag. 181 e ss.

Nel settore agricolo ed agroalimentare il contratto di rete ha avuto diverse specificazioni rispetto alla disciplina generale finora esaminata¹⁹⁹ e ha rappresentato una nuova formula di organizzazione per quelle realtà produttive che, pur mantenendo la propria autonomia, possono dare forma ad un nuovo modello imprenditoriale.

La legge n.91 del 2014 ha consentito non solo di mettere insieme terreni e attrezzature e di utilizzare anche assunzioni congiunte con salari ripartiti tra i “soci” firmatari del contratto, ma anche di ridurre il costo dei macchinari e della manodopera grazie alla facoltà concessa di lavorare insieme i prodotti mettendo in comune i fattori di produzione (fondi, mezzi tecnici, *know how*) per poi dividerli tra le singole imprese.

¹⁹⁹ L’art. 45, comma 3, della l. n. 134/2012, che ha convertito il d.l. n. 83/2012, ha disposto: «Al contratto di rete di cui all’art.3, comma 4 ter. del d.l. del 10 febbraio 2009, n.5, convertito dalla l. 9 aprile 2009, n. 33, così come sostituito dall’art. 42, comma 2 – bis, del d.l. del 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge del 30 luglio 2010, n. 122, non si applicano le disposizioni di cui alla legge 3 maggio 1982, n. 203». Ciò, presumibilmente, allo scopo di evitare eventuali profili di incompatibilità tra contratto di rete e la disciplina sui contratti agrari.

L’art. 36, comma 5, l. n. 221/2012, che ha convertito il d.l. 179/2012, prevede: «Ai fini degli adempimenti pubblicitari di cui al comma 4-quater dell’art. 3 del decreto legge 10 febbraio 2009, n.5, convertito, con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n.33, e successive modifiche e integrazioni, il contratto di rete nel settore agricolo può essere sottoscritto dalle parti con l’assistenza di una o più organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, che hanno partecipato alla redazione finale dell’accordo».

Al riguardo è intervenuto il parere del MISE del 16/07/2013, il quale ha chiarito che ai fini degli adempimenti pubblicitari è prevista una modalità ulteriore rispetto all’atto pubblico, scrittura privata autenticata e all’atto informatico sottoscritto digitalmente, consistente nella predisposizione del contratto di rete in modalità informatica, con sottoscrizione digitale delle parti contraenti e assistenza e sottoscrizione digitale da parte dell’associazione di categoria.

L’art. 9, comma 11, della l. n. 99/2013, che ha convertito il d.l. n. 76/2013, prevede: «All’art. 31 del d.lgs. del 10 settembre 2003, n.276, e successive modificazioni, dopo il comma 3 sono aggiunti i seguenti: 3-bis. Le imprese agricole, ivi comprese quelle costituite in forma cooperativa, [...] ovvero riconducibili allo stesso proprietario o a soggetti legati tra loro da un vincolo di parentela o di affinità entro il terzo grado, possono procedere congiuntamente all’assunzione di lavoratori dipendenti per lo svolgimento di prestazioni lavorative presso le relative aziende; 3-ter. L’assunzione congiunta di cui al precedente comma 3-bis può essere effettuata anche da imprese legate da un contratto di rete, quando almeno il 40 per cento di esse sono imprese agricole».

La soglia di percentuale di cui sopra è stata abbassata dal 50% al 40% per effetto dell’entrata in vigore del recente collegato agricolo di cui alla l. n. 154/2016.

Art. 1bis, comma 3, della l. n. 116/2014, di conversione del d.l. n. 91/2014, prevede: «Per le imprese agricole, definite come piccole e medie ai sensi del regolamento (CE) n. 800/2008 della commissione, del 6 agosto 2008, nei contratti di rete, di cui all’art. 3, comma 4 ter. Del d.l. del 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge del 9 aprile 2009, n. 33, e successive modificazioni, formati da imprese agricole singole ed associate, la produzione agricola derivante dall’esercizio in comune delle attività, secondo il programma comune di rete, può essere divisa fra i contraenti in natura con l’attribuzione a ciascuno, a titolo originario, della quota di prodotto convenuta nel contratto di rete».

In tal modo si è consentito agli operatori di poter acquistare macchinari migliori e all'avanguardia e di assumere personale qualificato che una singola impresa, specialmente di piccole dimensioni, da sola non potrebbe permettersi. In altri termini, attraverso lo strumento della rete si realizza una produzione comune, attribuita in capo ad ogni aderente, che potrà essere divisa in natura o ripartita secondo quote stabilite nel contratto.

Il contratto di rete in tale settore, anche se è stipulato da soli imprenditori agricoli, non può essere classificato come un contratto agrario. La differenza sostanziale risiede nel fine ultimo della collaborazione e della cooperazione.

Nel contratto di rete la collaborazione e cooperazione fra le imprese agricole è finalizzata ad accrescere un'attività economica e produttiva già esistente, la quale acquista una diversa configurazione proprio per aver organizzato in modo differente l'attività imprenditoriale²⁰⁰.

Il contratto di rete costituisce una fattispecie negoziale di tipo aggregativo tra le imprese agricole che integrano le rispettive attività realizzando una forma di cooperazione organizzata e stabile.

Per quanto attiene al profilo soggettivo, la normativa precisa che il contratto di rete può essere stipulato da piccole e medie imprese agricole così come oggi definite dall'Allegato I al reg. n. 651/2014²⁰¹. Ne consegue che, per l'applicazione della disciplina di cui al terzo comma dell'art. 1 bis del d.l. n. 91/2014, il contratto di rete deve essere formato da sole imprese agricole, definite dall'art. 2135 c.c., singole o associate.

Per quanto concerne l'oggetto del contratto, invece, il programma di rete rappresenta il cuore del contratto omonimo, ove sono contenuti i diritti e gli obblighi assunti da ciascun partecipante e precisate le attività che le imprese

²⁰⁰ In altri termini, la causa nel contratto di rete non è nell'impresa agricola, ossia non trova la sua fonte nell'art. 2135 c.c. ma va individuata nel creare delle sinergie tra le imprese che aderiscono allo scopo di semplificare la loro crescita ed il loro accesso al mercato, ossia nell'art. 3, comma 4 ter. della l. n. 33/2009.

²⁰¹ Regolamento del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 Tfe. Questo regolamento ha abrogato il precedente reg. (Ce) n. 800/2008. Secondo il regolamento (Ce) n. 800/2008 sono definite piccole imprese e medie imprese (PMI) quelle che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro e/o il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro.

reciprocamente si impegnano a svolgere per realizzare la produzione derivante dal contributo di ciascuna impresa aderente alla rete.

L'attività esercitata in comune dalle imprese che aderiscono al contratto di rete, come anticipato, giova non solo di una cooperazione tra le imprese ma anche di un'integrazione tra di esse che non comporta la perdita della loro autonomia giuridica, ossia senza creare un nuovo soggetto giuridico o operatore economico. Di conseguenza l'esercizio dell'attività è riferibile ai singoli soci singolarmente ed individualmente intesi.

Per quanto attiene la produzione agricola la norma si riferisce a quella organizzata in forma imprenditoriale, cioè derivante dall'esercizio in comune di attività dirette alla realizzazione di prodotti agricoli individuati, dalle imprese aderenti alla rete, nel relativo contratto.

Il contratto di rete, almeno su carta, sembra uno strumento idoneo a risolvere una delle più rilevanti problematiche del settore agroalimentare, ossia il bilanciamento tra i costi di produzione sempre troppo elevati ed i prezzi sempre troppo bassi da non consentire, nella maggior parte dei casi, una sostenibilità economica.

Le associazioni di categoria sono concordi nell'individuare, tra i più rilevanti, i seguenti benefici economici: primo fra tutti l'incremento delle vendite e del fatturato, la possibile priorità nell'accesso ai fondi dei Piani di Sviluppo Rurali (PSR), il miglioramento dell'accesso ai capitali, la partecipazione alle gare d'appalto. Accanto a questi figurano ulteriori vantaggi non squisitamente economici come la riduzione dei tempi di approvvigionamento, l'incremento dell'innovazione, lo sviluppo delle risorse umane e la facilitazione, come si diceva ad inizio paragrafo, dell'internazionalizzazione dell'impresa agricola. Anche le agevolazioni sotto il profilo fiscale non sono da sottovalutare. I prodotti, come si è visto, assumono un ruolo importante nel processo di ripartizione, quindi, se l'impresa lavora il prodotto acquistato da un altro operatore che è parte del contratto di rete, il reddito del primo resta comunque agrario²⁰².

²⁰² Secondo i dati elaborati da Infocamere a fine 2016 le imprese agricole e agroalimentari italiane che partecipano alle reti sono circa tremila con prevalenza di quelle che svolgono attività di coltivazione ed allevamento. Mentre i contratti di rete con partecipazione di imprese agricole sono 568 e coinvolgono le attività di allevamento, coltivazione, silvicoltura e pesca. Con una media di partecipanti di 4,7 per la coltivazione e l'allevamento, dell'1,8 per la silvicoltura e del 4,2 per l'acquacoltura. Dati reperibile al link: www.infocamere.it.

Tuttavia, l'utilizzo di tale schema contrattuale assume un senso soltanto nell'ipotesi in cui venga costituita un'organizzazione virtuosa, in cui l'interazione tra i vari *partners* crei un valore maggiore rispetto a quello che i singoli potrebbero produrre da soli²⁰³.

Oggi le aziende in rete con soggettività giuridica sono circa quattrocento e riguardano la promozione e la commercializzazione di diversi prodotti e la promozione dell'offerta turistica del territorio²⁰⁴.

Il modello del contratto di rete, tuttavia, trascorsi i primi anni dalla sua regolazione, ha, subito un freno alla sua diffusione. Le ragioni sono di natura differente. Una prima è da rintracciarsi nel ricorso ad altri strumenti da parte degli operatori agricoli. Una seconda ragione risiede nel fatto che, all'atto pratico, questo modello è stato attuato come un contratto per mettere in relazione tra loro attori appartenenti alla stessa circoscrizione territoriale, quando in realtà l'elemento territoriale non era uno di quelli caratterizzanti la legge. Una terza è, invece concernente taluni interventi normativi che ne hanno depotenzializzato l'azione²⁰⁵.

Tuttavia, come si diceva all'inizio, fa riflettere la circostanza secondo la quale questo modello si sia sviluppato nel contesto nazionale e non in altri territori europei dove i medesimi risultati o le stesse finalità perseguite da tale strumento sono stati raggiunti, ad esempio, attraverso l'utilizzo dello strumento dell'interprofessione adeguatamente valorizzata.

²⁰³ Ciò appare rilevante quando i soggetti partecipanti si pongono obiettivi legati al potenziamento della capacità di offerta, allo sviluppo di percorsi di internazionalizzazione, di innovazione e di valorizzazione del territorio.

²⁰⁴ Alcuni esempi sull'evoluzione del contratto di rete nel centro Italia in: L. COMPAGNUCCI, A. CAVICCHI, F. SPIGARELLI, *The network contract in the agrifood industry: an exploratory study on collaborative drivers in Central Italy*, in *Economia agro-alimentare*, vol. 21, 2019, pag.335.

²⁰⁵ Di questa opinione: L. RUSSO, *Il contratto di rete tra imprenditori agricoli: un passo avanti e due indietro? prime osservazioni sul parere dell'agenzia delle entrate sulla divisione in natura dei prodotti tra imprese agricole aderenti ad un contratto di rete*, in *Diritto Agroalimentare*, vol. 3, 2017, pag. 527 e ss. L'autore dopo aver esaminato le specificità normative previste per i contratti di rete in cui partecipino imprese agricole, si sofferma sul contenuto di un parere giuridico adottato dall'Agenzia delle Entrate in ordine a quanto disposto dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91. Per la sua concreta applicabilità il parere ritiene necessari requisiti ulteriori, rispetto a quelli espressamente delineati dal legislatore, con, come afferma l'autore, un conseguente depotenziamento della previsione normativa volta a favorire l'aggregazione in rete delle imprese agricole.

2.7.3. Un esempio virtuoso di contratto di rete: il caso Clementime

Discorrere degli aspetti pratici di un contratto di rete può sicuramente essere più semplice grazie all'analisi di un caso pratico che è stato analizzato interloquendo con gli imprenditori che hanno risposto a un questionario inviato tra il primo e il secondo anno della ricerca ad alcune aziende del settore agroalimentare, tra quelle iscritte alle Camere di commercio delle diverse regioni. Le ragioni che hanno qui portato ad analizzare l'esperienza di *Clementime* sono molteplici e di diversa natura. In primo luogo la portata innovativa del progetto nato dalla mente di due giovani che, anche se con *background* differenti, uno già imprenditore agricolo, ma in un altro settore, e l'altro geologo, hanno deciso di dedicarsi all'agricoltura. In secondo luogo, il contesto territoriale in cui il progetto stesso è stato attuato, ovvero la piana di Sibari in Calabria, zona spesso salita, purtroppo, agli onori di cronaca a causa degli eventi collegati alla malavita organizzata che espande i propri effetti anche nel settore agroalimentare. Infine, non meno importante, la crisi che, oggigiorno, caratterizza il settore agrumicolo italiano e in particolare quella che ha colpito il comparto delle clementine²⁰⁶. La *Clementime s.r.l.*²⁰⁷ ha trasformato un prodotto che è la clementina Igp di Calabria in un servizio occupandosi di distribuire il prodotto attraverso delle strategie assolutamente innovative. L'idea è stata quella di trasformare il frutto in uno *snack* da stoccare e vendere nei distributori automatici, rendendo al contempo il suo trasporto e la sua permanenza nei distributori agevole²⁰⁸. L'idea, che nel 2016 ha vinto gli Oscar Green Coldiretti nella categoria "fare rete", è stata realizzata grazie al coinvolgimento di diversi soggetti: produttori di clementine, magazzini di lavorazione, corrieri (trasportatori sia trasporti refrigerati che non) produttori di carta e cartone, *designer* e sviluppatori di applicazioni digitali, tutti operanti all'interno della regione Calabria. Attualmente al magazzino di lavorazione conferiscono ottanta soci tra i quali rientrano imprese agricole di diverse

²⁰⁶ La stagione di raccolta del 2019 è stata particolarmente negativa per le clementine italiane e non ha risparmiato nessuna delle principali aree produttive: la Calabria, la Puglia e la Basilicata.

²⁰⁷ Si ringraziano i due fondatori della società, Francesco Rizzo e Antonio Braico per il tempo utilizzato nel compilare il questionario inviato e in particolar modo Antonio Braico per essersi reso ulteriormente disponibile telefonicamente a fornire successive informazioni.

²⁰⁸ La confezione contiene 2 o 3 clementine in uno scatolino adatto alla refrigerazione e quindi perfettamente adattabile ai distributori automatici.

dimensioni e dopo aver immesso il prodotto sul mercato nazionale si è cercato uno sbocco anche sul mercato francese e su quello tedesco.

Tuttavia, nella sua fase iniziale, il progetto si è scontrato con diversi ostacoli quali la disgregazione e la frammentazione del mercato e dell'offerta dei prodotti agrumicoli sul territorio regionale, lo scetticismo iniziale dei singoli produttori e dei magazzini di stoccaggio restii a collaborare tra loro, le difficoltà logistiche riguardanti i trasporti²⁰⁹ e le telecomunicazioni in un contesto territoriale non adeguatamente servito. *Clementime* ha fatto dei rapporti di rete la chiave del suo successo e rappresenta, oggi, una *best practice* e un'importante realtà agricola per la piana di Sibari²¹⁰, tanto da pensare di ingrandire ulteriormente l'impresa offrendo altri prodotti confezionati per i distributori automatici²¹¹. Attualmente non è stata costituita una "rete soggetto". Nonostante ciò rientri nei progetti futuri dell'azienda essa si è scontrata con un'altra realtà presente sul territorio che è quella del Consorzio di tutela della Clementina Igp con la quale, purtroppo, alla luce di quanto affermato dai due giovani imprenditori, non si rivela tuttora semplice costruire un dialogo proficuo.

²⁰⁹ Il problema è stato principalmente quello di fornire un celere servizio di trasporto, essendo il prodotto frutta fresca. I tempi per la consegna oscillavano dai tre ai quattro giorni per far giungere la merce a Milano e dai due ai tre giorni per consegnarla a Roma.

²¹⁰ Sulla base dell'esperienza di *Clementime*, altre aziende agricole locali hanno iniziato ad offrire prodotti a base di clementine Igp. È il caso di *Clemi* che produce una bibita gassata a base di clementina. Ancor prima che fosse d'obbligo, questa azienda inseriva già il 20% di succo all'interno, spiazzando la concorrenza delle bibite che si fermava al 12%. L'azienda si rifornisce in tutta la Piana, prelevano tutte le pezzature che per dimensione, nonostante l'elevata qualità, il mercato rifiuta. Nel 2018 l'azienda è risultata anch'essa vincitrice dell'Oscar Green Coldiretti nella categoria "creatività".

²¹¹ Attualmente non è stata costituita una "rete soggetto". Nonostante rientri nei progetti futuri dell'azienda essa si scontra con un'altra realtà presente sul territorio che è quella del Consorzio di tutela della Clementina Igp con la quale, purtroppo non si riesce ad avere un dialogo proficuo.

CAPITOLO TERZO

La contrattualizzazione nel settore agroalimentare nel quadro normativo e giurisprudenziale europeo

SOMMARIO: 3.1. I principi alla base dell'applicazione delle regole di concorrenza all'agricoltura nell'esperienza europea 3.2. Le novità del primo regolamento sulla Ocm unica del 2007 3.3. Gli interventi nazionali tra formalismo contrattuale e sviluppo dell'associazionismo 3.3.1 La contrattualizzazione per la fornitura dei prodotti agroalimentari nell'esperienza francese dalla Loi 874-2010 alla Loi EGALIM del 2018 3.3.2 La contrattualizzazione per la fornitura dei prodotti agroalimentari nell'esperienza italiana: l'art. 62 del d.l. n. 1 del 2012 3.4. Il mutamento della disciplina europea dal "Pacchetto latte" del 2012 al nuovo regolamento sull'Ocm del 2013 3.5. Il ruolo della giurisprudenza nel disciplinare il rapporto tra pac e concorrenza: il caso Endives 3.5.1. Le origini del contenzioso nell'ordinamento giuridico francese 3.5.2. La decisione della Corte di giustizia europea 3.6. La riforma medio tempore della Pac: il regolamento c.d. "Omnibus" 3.6.1. Segue. Uno sguardo alle singole disposizioni 3.7. La direttiva europea sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare 3.7.1 Il contenuto della dir. n. 2019/633 e le modifiche apportate dal Parlamento al progetto della Commissione 3.7.2. La direttiva nel contesto giuridico italiano: verso un recepimento nell'ordinamento nazionale 3.8. Il futuro per la Pac tra innovazione tecnologica e giuridica. Alcune considerazioni finali .

3.1. I principi alla base dell'applicazione delle regole di concorrenza all'agricoltura nell'esperienza europea

Il passaggio da una politica agricola amministrata ad una di mercato è stato accompagnato da tensioni tra le istituzioni europee che si sono inevitabilmente riversate negli interventi legislativi a partire dal 2007, quando, già nel reg. n. 1234/2007, che ha istituito un'unica organizzazione comune di mercato per i prodotti agricoli, si intravedeva, nelle disposizioni che lo componevano, la volontà di rendere meno incisivo il primato della politica agricola comune sulla disciplina della concorrenza, sì da erodere l'eccezionalità da sempre riconosciuta al settore agricolo e prospettando le peculiari disposizioni previste come delle mere concessioni in deroga alla disciplina generale della concorrenza.

Questo ribaltamento di prospettiva, al quale si è accennato nel primo capitolo introduttivo, a favore di un'applicazione generale delle regole di concorrenza alla politica agricola comune è stato poi confermato nel successivo reg. n. 1308/2013 che ha sostituito il precedente e, in parte, risulta presente sia nelle modifiche a questo apportate dalla riforma del medio periodo della Pac che nella recente direttiva sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare. Infatti, relativamente a questi interventi legislativi sussistono, ad oggi, dubbi

interpretativi circa la formulazione ambigua di talune disposizioni che si prestano a letture tra loro divergenti. Non c'è da stupirsi di ciò se si pensa che questi interventi, in particolare il regolamento n. 2017/2393 c.d. *Omnibus*, sono frutto degli orientamenti contrapposti abbracciati dal Parlamento e dalla Commissione in merito alle strategie da seguire e alle decisioni da prendere con riguardo alla Pac da quando la politica protezionistica è stata abbandonata dall'Unione.

Da un lato, il Parlamento si è fatto portavoce degli interessi dei produttori agricoli che, non più assistiti dagli strumenti di sostegno ai prezzi, per far fronte alla loro debolezza nei rapporti con gli altri attori della filiera produttiva, hanno riscoperto nell'associazionismo un valido meccanismo che potesse accrescere il loro potere e che potesse aiutarli nell'obiettivo di concentrare e stabilizzare l'offerta della produzione primaria proprio in virtù di quel trattamento specifico e di favore tradizionalmente riconosciuto.

Dall'altro la Commissione e le Autorità *antitrust* nazionali hanno, invece, posto l'attenzione sulla preminenza della disciplina della concorrenza rispetto alla politica agricola europea. In sostanza, si è ritenuto che anche per il comparto agricolo e agroalimentare, nell'ottica del mercato unico, sia da perseguire l'obiettivo di una tutela della libera concorrenza che non possa essere messa in pericolo dalle azioni poste in essere in seno all'associazionismo, sia di tipo orizzontale che verticale, ossia attraverso la cooperazione che può avvenire sia tra i singoli produttori che tra i diversi attori della filiera come accade per gli organismi interprofessionali.

A ciò si è aggiunto, poi, l'intervento normativo dei singoli Stati i quali hanno posto l'attenzione sui contratti del settore agroalimentare aventi ad oggetto la fornitura delle materie prime. Con delle legislazioni simili che riscontriamo sia nell'ordinamento francese che in quello italiano, si è dato vita ad un nuovo formalismo contrattuale²¹² concepito dal legislatore come una possibile risposta allo squilibrio a sfavore dei produttori esistente nei rapporti negoziali intrattenuti lungo la *food chain*.

²¹² Si parla a tal proposito di neoformalismo contrattuale. In tema: C. DEL CONT, 2017, *op. cit.* . A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011, *op. cit.*, pag. 13 e ss.; ID., *Contractual Relationships and Inter-firm Co-operation in the Agricultural Sector*, in, *Rivista di Diritto Alimentare*, 2011, fasc.4, pag. 1 e ss..

Da questo differente approccio sono scaturite le problematiche e le perplessità che tuttora si rintracciano nelle normative emanate a diversi livelli che saranno esaminate nel presente capitolo. L'approfondimento degli ultimi interventi legislativi a livello europeo, nonché delle discipline nazionali in merito alla contrattualizzazione avvenute in Francia e in Italia a partire dal 2010, saranno utili per comprendere le diverse anime che compongono la regolazione dei rapporti contrattuali lungo la filiera agroalimentare e la confusione che può generare dalla lettura di disposizioni ideate per "servire due padroni". Confusione alla quale si è aggiunto anche l'operato della Corte di giustizia europea che ha dovuto pronunciarsi nel novembre del 2017 su nodali questioni concernenti i compiti delle organizzazioni di produttori e delle loro associazioni in merito alla controversia C- 671/15 concernente la filiera francese dell'indivia.

L'associazionismo in agricoltura è stato, almeno formalmente, negli anni fortemente sostenuto a livello legislativo europeo con lo scopo di controbilanciare la frammentazione e il *gap* di potere tra i produttori agricoli e i loro acquirenti quali le industrie e la grande distribuzione economicamente più forti e maggiormente concentrati. Tuttavia, gli strumenti associazionistici, ad oggi, non appaiono sempre in grado di assolvere gli obiettivi per i quali sono stati pensati e ciò a causa anche delle interpretazioni restrittive che, nel corso degli anni, si sono diffuse in ambito europeo in merito al rapporto tra regole di concorrenza e politica agricola.

Negli ultimi anni si è sentita forte l'esigenza di rafforzare lo strumento delle organizzazioni di produttori promuovendo la contrattualizzazione delle relazioni commerciali e combattendo le pratiche commerciali sleali. Tale necessità ha iniziato a rafforzarsi a partire dal 2012 con l'adozione del reg. n. 261/2012 che ha consentito alle Op del comparto lattiero di attuare la contrattazione collettiva a favore degli aderenti anche con riguardo ai prezzi. Alla luce di tali premesse si comprende perché la tematica concernente l'applicabilità degli articoli 101 e 102 Tfe agli accordi e alle decisioni delle organizzazioni in agricoltura è tornata ad essere centrale. Infatti, proprio nel momento in cui c'è stato l'abbandono dei supporti ai prezzi in agricoltura, la debolezza dei produttori agricoli è accresciuta e gli strumenti associazionistici hanno costituito una potenziale risposta alla

soluzione del problema e per permettere ai produttori di porre in essere una concentrazione dell'offerta che si potesse contrapporre ad una già esistente concentrazione della domanda della controparte industriale.

Se nel primo capitolo si è affrontato in linee di massima il rapporto che, sin dal Trattato di Roma, intercorre tra la politica agricola europea e le regole di concorrenza, in questo capitolo si analizzerà l'evoluzione di tale rapporto soffermandosi sulle novità normative e giurisprudenziali intervenute principalmente tra il 2017 e il primo semestre del 2019, nonché sul coordinamento con la normativa nazionale.

3.2. Le novità del primo regolamento sulla Ocm unica del 2007

Con il regolamento n. 1234/2007 relativo all'organizzazione comune dei mercati agricoli il legislatore europeo ha posto in essere una semplificazione del quadro disciplinare sostituendo i pacchetti normativi adottati in precedenza, fissando delle regole trasversalmente applicabili a tutti prodotti agroalimentari, con particolare riguardo alla loro commercializzazione, e, al contempo, smantellando il sistema di intervento sui prezzi che ha caratterizzato il settore in passato.

Tanto i regolamenti di base attuativi della Pac nei vari comparti, quanto la disciplina in materia di deroga all'applicazione delle regole di concorrenza nel settore agricolo, precedentemente contenuta nel già richiamato reg. n. 26 del 1962 e nel successivo reg. n. 1184 del 2006, sono stati inseriti in un'unica normativa che non è stata esente dalle critiche degli esperti della materia che vi hanno intravisto un capovolgimento nel rapporto tra politica agricola e normativa *antitrust* a scapito della prima sulla seconda²¹³.

Nello specifico, alcuni dubbi interpretativi sono sorti in relazione all'art. 175 che apriva la parte IV del reg. n. 1234 del 2007. In questa disposizione il legislatore si è premurato di delimitare il campo operativo delle norme riguardanti la

²¹³ Su tutti: A. JANNARELLI, *Agricoltura e concorrenza o concorrenza e agricoltura? Gli artt. 169, 170 e 171 del Reg. n. 1308/2013 e il progetto di guidelines presentato dalla Commissione*, in *Rivista di Diritto Agrario*, op. cit., 2015, pag. 11 e ss. L'autore, prima di analizzare le disposizioni del regolamento del 2013, svolge delle riflessioni sulla disciplina precedente del 2007.

concorrenza²¹⁴ per poi, sciogliendo la riserva contenuta nell'art.42 del Tfu, prevedere l'applicazione anche ai prodotti agricoli delle regole di concorrenza relative agli accordi, alle decisioni e alle pratiche di cui all'articolo 101 Tfu, nonché all'abuso di posizione dominante di cui all'art.102 Tfu, con la sola eccezione delle deroghe contenute nel successivo art.176, riprendendo il contenuto dell'art.1 del reg. n.26 del 1962 e del reg. 1184 del 2006.

Il punto di riferimento fondamentale delle deroghe previste dall'art. 176 restava sempre quello rappresentato dagli obiettivi della Pac ex art.39 Tfu (all'epoca art. 33). Secondo questa eccezione, il divieto di cui all'art. 101 Tfu non si applicava *«agli accordi, alle decisioni e alle pratiche tra produttori, di associazioni di produttori o associazioni di dette associazioni appartenenti ad un unico Stato membro nella misura in cui, senza che ne derivi l'obbligo di praticare prezzi identici, riguardano la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per il deposito, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che la Commissione non accerti che in tal modo la concorrenza è eliminata o che sono compromessi gli obiettivi di cui all'articolo 33 del Trattato»*.

La disciplina europea si rivelava ancora una volta restrittiva, in quanto continuava a ribadire che l'accordo intervenuto tra i produttori agricoli, e vincolante per loro, non poteva in alcun modo riguardare l'osservanza di un prezzo identico, nonostante l'abbandono della politica dei prezzi fissati a livello centrale²¹⁵.

²¹⁴ Art. 175: «Salvo disposizione contraria del presente regolamento, gli articoli da 81 a 86 del trattato e le relative modalità di applicazione si applicano, fatti salvi gli articoli 176 e 177 del presente regolamento, a tutti gli accordi, decisioni e pratiche di cui agli articoli 81, paragrafo 1, e 82 del trattato che si riferiscono alla produzione o al commercio dei prodotti disciplinati da presente regolamento». La formula utilizzata, caratterizzata da una certa ambiguità, è stata poi rimossa nella disposizione di cui all'art. 206 del reg. n. 1308/2013 che ha abrogato il regolamento in esame.

²¹⁵ A tal proposito: A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza, op. cit.*, 2018. L'autore osserva che l'esplicita previsione del limite alla deroga circa il rispetto della disciplina antitrust alla sola ipotesi di fissazione di un "prezzo identico" vincolante per i produttori aderenti all'accordo segnala la non coincidenza di siffatta ipotesi con il divieto di cui parla l'art.101 Tfu che accomuna le determinazioni incidenti sui prezzi siano esse dirette o indirette. L'autore ritiene che il riferimento del divieto a "praticare prezzi identici" evidenzia che la norma abbia inteso riferirsi alla sola ipotesi in cui i produttori agricoli concordino tra loro, ed anche all'interno di una associazione, il prezzo identico che ciascuno di essi, come produttore agricolo indipendente, si impegna a rispettare nel vendere a terzi la propria produzione. Resta fuori dal divieto del *price fixing*, secondo l'autore, l'ipotesi in cui i produttori, per effetto del vincolo associativo, sono tenuti per statuto ad affidare all'associazione il compito di vendere l'intera loro produzione per la durata del rapporto associativo. Ciò significa

Tuttavia, il divieto di fissazione di prezzi identici non valeva, già nel reg. n. 1234/2007, per le organizzazioni dei produttori che concentravano l'offerta dei propri aderenti, provvedevano direttamente alla vendita della produzione loro conferita e dunque decidevano il prezzo di vendita. Ciò era in linea con il modello disciplinare ampiamente collaudato dalla stessa normativa europea a proposito delle organizzazioni ortofrutticole già presente sia nel reg. n. 2200 del 1996 (prima della sua successiva ricollocazione nel reg. n. 1234/2007) sia nel reg. n. 543 del 2011 attuativo della normativa in materia di organizzazioni ortofrutticole. Il reg. n. 1234 del 2007 ha, inoltre, introdotto nella Pac la previsione di una disciplina destinata alle organizzazioni dei produttori agricoli sulla base di una distinzione per la quale, in alcuni comparti, gli Stati sono tenuti al riconoscimento delle organizzazioni, ove sia stata avanzata una richiesta in tal senso, laddove in altri settori essi sono liberi di decidere la loro eventuale istituzione, nel rispetto pur sempre del quadro normativo fissato nel medesimo regolamento.

Questa decisione, a ben vedere, poteva legittimamente far ritenere che, con il venir meno dell'intervento sui prezzi agricoli, analogamente a quanto emerso nell'ordinamento nord-americano, anche in Europa la stabilizzazione dei mercati e dei prezzi potesse essere affidata alle iniziative degli stessi produttori agricoli chiamati con le loro organizzazioni a razionalizzare le relazioni di filiera.

Nel successivo art. 122, il regolamento in esame ha, poi, preso a modello generale per le Op la disciplina che nel corso del tempo si era andata strutturando a proposito delle organizzazioni ortofrutticole la cui regolamentazione era rimasta però estranea al testo originario del regolamento stesso.

A fronte delle comprensibili pressioni emerse nel Parlamento europeo a che venisse a rafforzarsi la tutela dei produttori agricoli per contrastare la caduta dei prezzi agricoli per i produttori di base e la riscontrata distanza tra tali prezzi e quelli finali incidenti sui consumatori, la Commissione ha preferito accogliere misure peculiari che, se da un lato sembrano muovere a favore dei produttori, dall'altro

che resta sempre necessario distinguere tra le strutture associative composte dai produttori agricoli che svolgono soltanto una funzione normativa ed il caso in cui la struttura associativa svolga una funzione operativa relativa alla commercializzazione della produzione. In questo secondo caso, la struttura con funzione operativa è direttamente coinvolta nell'attività di vendita della produzione agricola dei suoi aderenti, agendo nel loro interesse, sì da realizzare in concreto la concentrazione dell'offerta.

risultano come ulteriori specifiche deroghe alla disciplina *antitrust* da affiancare alle deroghe generali di cui al già richiamato art.176 del reg. n.1234 del 2007.

Il reg. n. 1234/2007 ha rappresentato un primo passo nella direzione individuata dalla Commissione di legare fundamentalmente alla tutela primaria della libera concorrenza l'attuazione e la conservazione del mercato unico interno anche nel settore agricolo una volta abbandonata sostanzialmente la politica dei prezzi. Assume, inoltre, una notevole importanza il suo veloce e parziale esame in quanto, era la normativa vigente all'epoca del verificarsi dei fatti ad oggetto della sentenza della Corte di giustizia europea nella controversia C-671/15, di cui si discorrerà nel presente capitolo.

3.3. Gli interventi nazionali tra formalismo contrattuale e sviluppo dell'associazionismo

Prima di analizzare gli ultimi mutamenti intervenuti a livello centrale europeo concernenti la contrattazione in agricoltura e il rapporto tra le regole previste per la Pac e quelle di concorrenza, occorre esaminare velocemente le scelte legislative che i singoli legislatori nazionali nel corso degli anni hanno attuato con l'obiettivo di tutelare il settore agricolo primario e conferire maggiore forza economica e negoziale ai produttori. Questo dato è particolarmente rilevante se si pensa che, proprio dalle singole esperienze nazionali, ha attinto il legislatore europeo per emanare una disciplina comune.

Tra gli Stati membri, quello che vanta una normativa più longeva riguardante i contratti di fornitura dei prodotti in agricoltura è sicuramente la Francia che, sin dal 1964²¹⁶ si è dotata di una legislazione alla quale successivamente si sono ispirati anche gli altri Stati. Il riferimento è alla *Loi 64-678* che ha definito i principi e le modalità del regime contrattuale in agricoltura, basata su un modello incentrato sul formalismo negoziale. Ciò non stupisce se si pensa che, già dagli

²¹⁶ *Loi 64-678 du 6 juillet 1964 tendant a definir les principes et les modalites du regime contractuel en agriculture* (JORF du 8 juillet 1964). Già citata anche precedentemente. Sul tema e per una accurata analisi comparata sui contratti di integrazione verticale nei diversi Stati europei: F.P. TRAIACI, *I contratti di integrazione verticale in agricoltura in Francia, Germania e Italia*, in *Rivista di diritto agrario*, 1992, pag. 562 e ss. L'autore si esprime in riguardo alla valorizzazione della duttilità della legge francese.

anni trenta del secolo scorso, il legislatore aveva avvertito l'importanza pratica di taluni strumenti per incentivare l'associazionismo in agricoltura quali le Oi e le Op e successivamente, proprio negli anni sessanta, avvertì allo stesso modo di regolare uno specifico modello, quale il contratto di integrazione verticale, principale oggetto della legge in esame, concepito come una particolare categoria di contratto che avesse bisogno di un'attenzione specifica in un periodo in cui si stava sviluppando sul territorio nazionale²¹⁷.

Tuttavia, i nostri cugini d'Oltralpe non sono stati gli unici a dotarsi di una normativa *ad hoc* per i contratti in agricoltura. Alcuni esempi cronologicamente più vicini ci sono stati dati dall'esperienza giuridica belga e da quella spagnola che, seppur ispirate dal neoformalismo di matrice francese, hanno attuato con modalità parzialmente diverse la disciplina adattandola alle esigenze territoriali ed economiche. Mentre in Francia era stata avvertita la necessità di formalizzare giuridicamente il fenomeno per la pluralità dei settori, sia in Belgio che in Spagna le normative hanno riguardato singoli comparti produttivi o hanno disciplinato singole e specifiche fasi della produzione²¹⁸.

La normativa belga²¹⁹, intervenuta nel 1976, è stata formulata per disciplinare un fenomeno già radicato e sviluppato sul territorio nell'ambito della produzione animale e, a tale scopo, ha tenuto conto di regolare gli aspetti specifici e pratici per fornire ai produttori una tutela più ampia e concreta che andasse oltre il mero formalismo negoziale. In particolare, questa normativa si distingueva da quella francese nella parte in cui prevedeva che in mancanza della forma scritta del

²¹⁷ Per un'analisi approfondita sul tema: L. LORVELLEC, *Les contrats d'intégration*, in *revue du droit rural*, 1980, pag. 436 ss.; A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, op.cit., 2018, pag. 60 e ss.

²¹⁸ Ne costituisce un esempio la normativa catalana sull'ingrasso del bestiame contenuta nella legge n. 24 del 28 novembre 1984 sui contratti di integrazione (de contratos de integración, Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, número 494)) modificata nel 2005 dalla legge n. 2 del 4 aprile (Ley 2/2005, de 4 de abril, de contratos de integración. Comunidad Autónoma de Cataluña «DOGC» núm. 4362, de 13 de abril de 2005 «BOE» núm. 102, de 29 de abril de 2005).

A. VAQUER ALOY, *El derecho civil catalán: presente y futuro*, in *Revista Jurídica de Navarra*, Julio-Diciembre 2008, n. 46, pag. 69 ss.; J. A. NAVARRO FERNÁNDEZ, *La explotación agraria. Aspectos administrativos, civiles, fiscales y laborales*, Valencia, 2008, pag. 675 ss.; J. M. MOLINA, *La nova regulació dels contractes d'integració a la Lei 2/2005, de 4 d'abril*, in *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 105, n. 3, 2006, pag. 757 e ss.

²¹⁹ Loi du 1er avril 1976 relative à l'intégration verticale dans le secteur de la production animale (M.B. du 1er mai 1976, Err. 29 octobre 1976).

contratto²²⁰ solo il soggetto integrato, ossia il produttore, potesse provare con ogni mezzo l'esistenza del contratto e delle sue clausole. Nella normativa francese, invece, la sanzione per la violazione del formalismo negoziale era la nullità, che produceva effetti negativi, in questo modo, per entrambe le parti contraenti. La normativa belga, anche se di tipo verticale e concernente solo un particolare settore, risultava, quindi, maggiormente calata nella realtà pratica e per tale motivo più idonea a equilibrare il potere contrattuale dei produttori.

Più recenti sono le disposizioni introdotte negli ordinamenti giuridici spagnolo e italiano. Mentre di quest'ultimo si discorrerà più nello specifico nel corso del capitolo, con riguardo al primo occorre dire che rappresenta un'esperienza diversa da quelle appena esaminate. Infatti, nell'ordinamento spagnolo si può riscontrare un doppio intervento attuato dal legislatore nazionale e da quello delle Comunità autonome. Nonostante a livello locale si sia registrata un'attenzione ai contratti di fornitura in agricoltura specialmente per i comparti dell'allevamento suino e avicolo, non vi è una legge nazionale che disciplini queste tipologie contrattuali specifiche. Tralasciando la legge n. 2 del 7 gennaio 2000²²¹ che ha regolato alcuni modelli contrattuali emersi nella prassi in materia di prodotti agroalimentari e un intervento del 2013²²² in cui è stata inserita una definizione di contratto di integrazione²²³ le maggiori novità sono state apportate dalle singole Comunità autonome. Ad esempio in Catalogna²²⁴ vi è una legislazione in materia per disciplinare i contratti di ingrasso del bestiame e altri specifici comparti. Se negli anni ottanta il legislatore catalano ha disciplinato i singoli settori o le singole fasi della produzione, all'inizio degli anni duemila ha iniziato a legiferare in via più

²²⁰ Anche nella legge belga il contratto doveva contenere in forma scritta alcune clausole necessarie.

²²¹ Ley 2/2000, de 7 de enero, *reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios*, «BOE» núm. 8, de 10 de enero de 2000, páginas 881 a 885. Questo intervento prende spunto dagli strumenti elaborati nell'iniziativa privata e legati alla stipulazione di contratti tipo attraverso gli accordi interprofessionali. Accordi di questo tipo sono intervenuti nel settore avicolo.

²²² La legge n. 12 dell'8 agosto 2013 (Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. «BOE» núm. 185, de 3 de agosto de 2013, páginas 56551 a 56581).

²²³ Definizione che differisce sia da quella presente nella legislazione francese che da quella belga. Nella normativa spagnola il contratto di integrazione appare, in breve, come una forma più moderna del contratto agrario associativo di soccida.

²²⁴ Per approfondire la disciplina sull'esperienza catalana: LOPEZ AZCONA, *La experiencia aragonesa y catalana en materia de contratos de integración ganadera*, in *Revista de Cerecho Civil Aragón*, 2011, n. 17, pag. 11 ss..

generale il fenomeno dell'integrazione anche se con riguardo sempre all'allevamento. Oggi nell'ultima legislazione catalana il fenomeno dei contratti di integrazione verticali è affidato in larga parte alla disciplina fissata dai privati, in altri termini anche se rientra nel quadro del formalismo negoziale come concepito in Francia, in Belgio ed in Italia, non presenta la sanzione della nullità del contratto in caso della violazione della forma scritta.

Al di là dei singoli interventi legislativi attuati a livello nazionale, riguardanti i contratti di fornitura dei prodotti lungo la *food chain* e caratterizzati dal rispetto dei requisiti di forma, è indubbio che anche il fenomeno associazionistico sia tra i singoli produttori che tra i diversi soggetti che a vari livelli operano lungo la filiera ha giocato, in alcune realtà nazionali più che in altre per profonde ragioni storiche e culturali diverse, un ruolo cardine per cercare di riequilibrare il potere tra i diversi attori.

Alla più longeva tradizione francese in tema di Op e Oi costituite in vari comparti da quello ortofrutticolo a quello all'allevamento animale, si affianca la più recente esperienza spagnola, ma anche quella olandese e tedesca. Da qui anche l'esigenza del legislatore europeo di disciplinare tali strumenti divenuti sempre più indispensabile nella pratica per far fronte alla volatilità dei prezzi e alla disgregazione dell'offerta da parte dei produttori rese ancora più evidenti una volta abbandonata la politica di sostegno all'economia agricola.

3.3.1 La contrattualizzazione per la fornitura dei prodotti agroalimentari nell'esperienza francese dalla Loi 874-2010 alla Loi EGALIM del 2018

Con lo scopo di tutelare l'agricoltura francese e aumentarne la competitività, la legge n. 874 del 2010²²⁵, riguardante la modernizzazione dell'agricoltura e della pesca, ha inserito nel *Code rural* l'art. L.631-24 relativo ai contratti di vendita dei prodotti agricoli²²⁶.

²²⁵ Loi n. 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (JORF n. 0172 du 28 juillet 2010 texte n. 3).

²²⁶ Sul tema: C. DEL CONT, *Filières agroalimentaires et contrat: l'expérience français de contractualisation des relations commerciales agricoles*, in *Rivista di Diritto Alimentare* n. 4, 2012, p. 1 ss. C. MEZEN, *La vente de produits agricoles: un contrat nommé de distribution en matière agricole*, in *Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique*, n. 4, 2012 p. 693 ss. C. DEL CONT et L. BODIGUEL, *Le droit de l'agriculture face à l'injonction d'une agriculture*

Se da una parte tale riforma si è ispirata al formalismo contrattuale che ha caratterizzato i contratti di integrazione verticale fino dagli anni sessanta del secolo scorso, dall'altro ha conferito maggiore importanza ad interventi aventi una ricaduta pubblicistica, rispettando, a priori, il modello regolatorio europeo della Pac.

Con questa legge sono stati resi obbligatori i contratti di prima immissione sul mercato dei prodotti agroalimentari che rispettassero i requisiti di forma e di trasparenza previsti per i contratti commerciali del diritto comune francese²²⁷ e che facessero riferimento ad un contratto quadro stipulato dalle organizzazioni collettive.

L'articolo in esame²²⁸ ha previsto la possibilità che i contratti di vendita tra gli attori della filiera dei prodotti agricoli destinati alla vendita o alla trasformazione siano conclusi in forma scritta e che debbano necessariamente figurare per iscritto alcune clausole (relative, ad esempio, alla durata del contratto, al volume dei prodotti, ai prezzi, ecc.); ha, inoltre, affidato agli accordi interprofessionali la concreta operatività della disciplina o, in mancanza, ad un decreto del Consiglio di Stato francese²²⁹.

durable, Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union européenne, in G. BROVELLI, M. SANCY (diretto da), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union européenne, actualités et défis*, PUR, 2017, pag. 179 e ss..

²²⁷ L441-1 § et s du Code de commerce.

²²⁸ «*La conclusion de contrats de vente écrits entre producteurs et acheteurs, ou entre opérateurs économiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 551-1, propriétaires de la marchandise, et acheteurs, peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles destinés à la revente ou à la transformation. Ces contrats écrits comportent des clauses relatives à la durée du contrat, aux volumes et aux caractéristiques des produits à livrer, aux modalités de collecte ou de livraison des produits, aux critères et modalités de détermination du prix, aux modalités de paiement et aux modalités de révision et de résiliation du contrat ou au préavis de rupture. Ces clauses prévoient l'interdiction, pour les acheteurs, de retourner aux producteurs ou aux opérateurs économiques mentionnés au premier alinéa les produits qu'ils ont acceptés lors de la livraison; cette interdiction ne s'applique pas en cas de non-conformité des produits à des normes légales ou réglementaires. [...]*».

²²⁹ «*Ils peuvent être rendus obligatoires: a) Par extension ou homologation d'un accord interprofessionnel, dans les conditions définies aux articles L. 631-10, L. 632-3, L. 632-4 et L. 632-12; b) Ou, si aucun accord interprofessionnel ayant le même objet n'a été étendu ou homologué, par un décret en Conseil d'Etat. L'application de ce décret est suspendue en cas d'extension ou d'homologation d'un accord interprofessionnel mentionné au a.*». A parere di chi scrive, questo intervento avvalorava la tesi secondo la quale si stia propendendo sempre più ad un'attenzione particolare nei confronti degli organismi interprofessionali, volta ad accrescerne l'operatività pratica.

L'articolo L. 631-24 è stato successivamente modificato nel 2014 dalla *Loi* n. 1170-2014²³⁰ e nel 2016 dalla *Loi Sapin 2*²³¹. Con questo ultimo intervento, nel secondo comma della disposizione, si è specificato che le modalità di determinazione dei prezzi agricoli possono fare riferimento agli indici pubblici dei costi di produzione che a loro volta si rifanno agli indici regionali, nazionali o europei, dei prezzi dei prodotti agroalimentari. La riforma del 2016 ha poi precisato che in presenza dei contratti scritti divenuti obbligatori sia in virtù di un accordo interprofessionale, sia per un decreto del Consiglio di Stato, sia per decisione delle organizzazioni di produttori legittimate dal diritto europeo a negoziare i contratti per nome e per conto dei loro aderenti, la stipula dei contratti stessi è subordinata ad una negoziazione preliminare intervenuta tra l'organizzazione e l'acquirente. Le novità introdotte dalle riforme successive al 2010 sono state reputate fondamentali in quanto non si sono limitate ad intervenire sulla mera forma del contratto, ma sul meccanismo di conclusione del contratto stesso.

Nell'ottobre del 2018 è intervenuta nell'ordinamento francese la legge n. 2018-938 sull'equilibrio delle relazioni commerciali nel settore agroalimentare²³² che ha introdotto delle novità riguardante la contrattualizzazione lungo la filiera agroalimentare.

Il progetto di normativa, comunemente conosciuta come *Loi EGALIM*, è stato sviluppato a partire dagli Stati generali dell'alimentazione²³³ che hanno costituito un momento di riflessione condivisa per apportare cambiamenti concreti all'assetto della filiera agroalimentare francese. È proprio in tale occasione che si è avvertita l'esigenza pratica di adottare una legge trasversale che potesse regolare i molteplici aspetti che caratterizzano le relazioni economiche lungo la catena di approvvigionamento, mirando sia a riequilibrare i rapporti tra produttori agricoli e la grande distribuzione nelle relazioni commerciali, sia a tutelare i consumatori.

²³⁰ *Loi* n. 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (JORF n. 0238 du 14 octobre 2014 texte n. 1).

²³¹ *Loi* n. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (JORF n. 0287 du 10 décembre 2016 texte n. 2).

²³² *Loi* n. 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (JORF n. 0253 du 1 novembre 2018 texte n. 1).

²³³ Tenutisi dal 20 luglio al 21 dicembre 2017.

Il pagamento del giusto prezzo ai produttori, il rafforzamento della *food safety* e l'incentivazione ad un'alimentazione sana e sostenibile, sono stati i principali obiettivi che il legislatore francese ha voluto perseguire.

Il Consiglio dei ministri francese, in un comunicato del 31 gennaio 2018, ha reso presente la necessità di garantire una migliore distribuzione del valore lungo la filiera, per porre fine alla guerra dei prezzi che ha portato all'impoverimento dei produttori e all'indebolimento di interi settori dell'agroalimentare francese²³⁴.

Nei novantotto articoli che la compongono, suddivisi in quattro titoli, la *Loi EGALIM* affronta i temi dell'agricoltura e dell'alimentazione sostenibile.

Il primo titolo è quello dedicato alle disposizioni tendenti a migliorare l'equilibrio delle relazioni commerciali nel settore agricolo e alimentare²³⁵. Il secondo titolo riguarda, invece, le misure in favore di un'alimentazione sana, di qualità, sostenibile, accessibile a tutti e rispettosa del benessere animale²³⁶. Il terzo titolo concerne gli strumenti di semplificazione della domanda agricola²³⁷. Infine, il quarto titolo contiene le disposizioni transitorie e finali²³⁸.

Tralasciando gli aspetti, se pur significativi, riguardanti la legge in esame, ai fini del presente studio le disposizioni più interessanti sono quelle contenute principalmente nel primo titolo, concernenti la formazione del prezzo dei prodotti agricoli. La legge ha apportato, a tal fine, delle modifiche al *Code rural et de la pêche maritime*, in particolare alle disposizioni contenute nell'articolo L. 631-24, allineandosi al quadro legislativo europeo relativo all'organizzazione comune di mercato per i prodotti agroalimentari così come disciplinato dal reg. n. 1308/2013²³⁹. La maggiore novità introdotta riguarda la possibilità concessa ai

²³⁴ Comunicato stampa del Consiglio dei ministri francese del 31 gennaio 2018 (*Communiqué de presse du Conseil des ministres du 31 janvier 2018*): «[...] Or, l'agriculture française est aujourd'hui fragilisée. Bien que conservant sa place de chef de file dans le domaine de la production, tant en volume qu'en valeur, l'agriculture française souffre depuis de nombreuses années, d'une guerre des prix et d'une montée en gamme qui ne répond pas suffisamment aux attentes légitimes des consommateurs. C'est à ces deux handicaps qu'il importe de remédier. Ceci passe par une juste rémunération des agriculteurs. [...] Par ailleurs, pour relancer la création de valeur, il est indispensable de mettre fin à la guerre des prix» qui a abouti à la paupérisation des producteurs et à la fragilisation de pans entiers de l'industrie agroalimentaire française».

²³⁵ Articoli da 1 a 23.

²³⁶ Articoli da 24 a 95.

²³⁷ Articoli da 93 a 95.

²³⁸ Articoli da 96 a 98.

²³⁹ Il progetto di legge EGALIM è stato predisposto nel periodo in cui, a livello europeo, si stavano apportando con l'*Omnibus* le modifiche relative ai compiti delle Op e delle Oi.

produttori di rafforzare la loro posizione attraverso le organizzazioni interprofessionali, alle quali è affidato il compito di individuare e far applicare i parametri di riferimento per i costi di produzione in modo da poter coadiuvare le categorie interessate nei negoziati commerciali²⁴⁰. Al riguardo la legge ha individuato anche una serie di controlli e sanzioni in caso di violazioni al fine di migliorare le relazioni commerciali²⁴¹. La normativa, inoltre, ha previsto una novità fondamentale per quanto concerne le modalità di costruzione del prezzo pagato ai produttori che dovrà essere deciso in seno alle organizzazioni di produttori e specialmente all'interno delle organizzazioni interprofessionali. Tale decisione è scaturita dall'esigenza di porre rimedio al potere individuale limitato dei circa 400.000 produttori rispetto ai 15.000 trasformatori e un intero comparto distributivo sempre più concentrato. La legge in esame ha inoltre rafforzato le missioni delle Oi per facilitare la mediazione e sostenere i principi di trasparenza ed equità nelle relazioni nell'ambito della cooperazione agricola.

Secondo la *Loi EGALIM*, i produttori sono tenuti a formulare ai loro acquirenti una proposta relativa ai prezzi richiesti, ai volumi, all'origine e alla qualità dei prodotti, alle condizioni di consegna e di pagamento e, per finire, alla durata del contratto. I criteri di determinazione del prezzo devono tener conto di alcuni indicatori relativi ai costi di produzione in agricoltura, ai prezzi agricoli e alimentari di mercato, alla composizione, alla qualità, all'origine e alla tracciabilità dei prodotti. Responsabili di elaborare e diffondere questi indicatori sono le organizzazioni interprofessionali delle filiere, in cui convergono agricoltori, industriali e distributori. Il rialzo della soglia di sottocosto e il controllo delle promozioni mirano invece a ridurre l'intensità della concorrenza sui prezzi affinché produttori industriali e distributori realizzino margini più elevati sui prodotti industriali "di marca" e dispongano così delle risorse

²⁴⁰ Nonostante ciò figuri tra gli obiettivi e tra le motivazioni della legge in esame, occorre domandarsi se le Oi possano assolvere realmente a tale scopo. La risposta non può essere univoca ma dipende, a parere di chi scrive, da quanto e come sono potenziate le Op su un determinato territorio. In altri termini, non si può pensare di rafforzare il ruolo dei produttori in seno alle Oi se essi non hanno una solido organismo associativo di tipo orizzontale alle spalle. Il potenziamento dell'Oi può costituire un passo successivo, non iniziale per conferire maggior potere ai produttori. A tal proposito si rende necessario potenziare il ruolo delle organizzazioni di produttori.

²⁴¹ Sul tema: L. COLELLA, *La «loi agriculture et alimentation» nel modello francese: il primo passo per l'affermazione del «diritto al cibo sano e sostenibile» come valore costituzionale*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, n. 6, 2018, disponibile *on line* al seguente link: www.rivistadga.it.

necessarie per poter assicurare agli agricoltori prezzi, e quindi redditi, più ragionevoli.

È proprio questo ruolo strategico riconosciuto alle Oi ad aver alimentato dei malcontenti, ampiamente condivisibili, negli oppositori di tale legge i quali hanno visto in questa normativa solo uno specchio per le allodole con il quale conferire maggiore potere alle strutture interprofessionali, nelle quali i produttori potrebbero comunque soccombere nelle trattative con gli attori industriali, piuttosto che a quelle costituite dai soli produttori.

I produttori, in altri termini, temono che maggiori margini sui prodotti “di marca” non vengano utilizzati per meglio remunerare gli agricoltori ma piuttosto per ridurre i prezzi al consumo delle marche minori e di quelle private, comprimendo i margini delle piccole e medie imprese. Le associazioni di difesa dei consumatori sono, ovviamente, contrarie all’aumento dei prezzi che ne potrebbe derivare. Tutti gli oppositori²⁴², alla legge sostengono che se i produttori non riusciranno a concentrarsi per accrescere il loro potere di negoziazione, molte interprofessioni difficilmente si accorderanno su prezzi comuni e industriali e distributori continueranno a prevalere nelle trattative. Entrambi potrebbero decidere di trattenere per sé una parte delle risorse aggiuntive, il vantaggio per i produttori sarebbe allora limitato e a fare le spese della legge sarebbero i consumatori e le piccole e medie imprese. Tali effetti, purtroppo, si sono già palesati nei primi mesi successivi all’entrata in vigore della normativa EGALIM.

3.3.2 La contrattualizzazione per la fornitura dei prodotti agroalimentari nell’esperienza italiana: l’art. 62 del d.l. n. 1 del 2012

Anche il diritto italiano, più di recente, si è dotato di una legge *ad hoc* per la fornitura dei prodotti agroalimentari con la quale il legislatore ha deciso di intervenire sul singolo contratto.

²⁴² Principalmente i gruppi *E. Leclerc* e *Intermarché*, nonché due importanti federazioni, rispettivamente delle piccole e medie imprese alimentari (la FEEF) e dei piccoli agricoltori (*Confédération Paysanne*). Il gruppo *Leclerc*, nello specifico, si è opposto fin dall’inizio all’aumento della soglia del sottocosto perché i prezzi bassi costituiscono il suo maggior vantaggio competitivo e i limiti alle promozioni avrebbero un impatto particolarmente negativo sugli ipermercati che costituiscono il principale formato del gruppo.

L'art. 62 del d.l. n.1 del 2012²⁴³, relativo alla disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari, nella sua formulazione conserva forti ambiguità e non ha condiviso la stessa fortuna della legge francese alla quale si ispirava, subendo non poche critiche da parte di autorevole dottrina che ne ha messo in dubbio la sua concreta utilità pratica²⁴⁴.

In estrema sintesi, l'art. 62 ha sancito l'obbligo di redigere in forma scritta i contratti della filiera agroalimentare, prevedendo un determinato contenuto minimo ed il rispetto dei principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e corrispettività delle prestazioni²⁴⁵.

L'articolo è composto da dodici commi, che disciplinano i contratti in materia, ad esclusione di quelli conclusi con il consumatore finale, ed è collocato in un quadro normativo che si stava delineando sia a livello europeo che nazionale²⁴⁶. Nonostante il suo carattere innovativo rispetto alla precedente disciplina, sia per quanto concerne la sua attuazione che per quanto riguarda l'identificazione di presupposti e fattispecie dell'intervento, la disposizione in esame ha fatto scaturire delle incertezze in merito alla sua applicazione ed è rimasta, in questi sette anni, sostanzialmente inutilizzata.

²⁴³ Già citato.

²⁴⁴ Alcuni riferimenti: A. GERMANÒ, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2012, n.6, pag.379, ID., *Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari: il decreto ministeriale applicativo dell'art. 62 del d.l. 1/2012*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2012, n.9, pag. 523; ID., *I contratti di cessione dei prodotti agricoli*, in A. GERMANÒ E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato dei contratti* (collana *I contratti agrari* diretta da P. RESCIGNO e E. GABRIELLI), Torino, 2014, pag. A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012 n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Rivista di diritto agrario*, 2012, pag. 545 ss.; R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2012, n. 4, pag. 3, www.rivistadirittoalimentare.it.

²⁴⁵ Il rispetto dei requisiti previsti dalla norma originariamente era previsto a pena di nullità, rilevabile anche d'ufficio dal giudice. Dopo alcuni mesi dalla sua entrata in vigore il richiamo alla nullità è stato abrogato.

²⁴⁶ Sinteticamente occorre ricordare che la numerosa normativa già all'epoca vigente in tema di relazioni di mercato comprendeva: la legge n.287 del 10 ottobre 1990, relativa alle norme per la tutela della concorrenza e del mercato; la legge n. 192 del 18 giugno 1998, concernente la disciplina della subfornitura nelle attività produttive; la direttiva n.2000/35/Ce del 29 giugno 2000, del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; il decreto legislativo n.231 del 9 ottobre 2002, che attuava la direttiva del 2000 sopracitata; il decreto ministeriale del Ministro delle Attività produttive 13 maggio 2003, di attuazione dell'art.2 del decreto legislativo 231/2002, sopracitato; la direttiva n. 2011/7/Ue del 16 febbraio 2011, del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; la legge n.180 dell'11 novembre 2011, riguardante le norme per la tutela della libertà di impresa.

Se l'art. 62 è stato ispirato dal neoformalismo d'Oltralpe e ha condiviso con la legge francese l'auspicato obiettivo del riequilibrio dei rapporti di forza lungo la filiera tra i produttori e gli acquirenti dei prodotti agricoli diversi dal consumatore finale, rendendo obbligatorie in forma scritta alcune clausole concernenti la durata e le condizioni commerciali dei contratti, tuttavia, la nostra normativa risulta avere peculiarità differenti nel contenuto e si discosta da quella francese in quanto focalizza l'attenzione sul piano della concorrenza e della competitività, invece che su quello dell'agricoltura.

Ciò non stupisce se si prende in considerazione che questa disposizione è stata emanata all'interno di una normativa pensata dal governo Monti, per agevolare e far riprendere la crescita dell'Italia bloccata dagli effetti della crisi economica²⁴⁷.

Tale scelta rappresenta un elemento importante per comprendere sia la le perplessità che questa disposizione ha fatto scaturire, che per sottolineare, ancora una volta, quanto, anche a livello nazionale ci sia stato effettivamente un cambio di vedute che ha fatto vacillare il carattere eccezionale del comparto agricolo rispetto all'applicazione delle regole di concorrenza.

Questa disposizione rappresenta la novità più recente nel quadro della disciplina nazionale dei contratti di fornitura dei prodotti agricoli e si cala all'interno di un percorso legislativo riguardante una rinnovata attenzione scaturita anche a livello sovranazionale per la regolamentazione dei mercati.

In questa prospettiva si spiega il ruolo riconosciuto all'Autorità nazionale *antitrust* nell'adottare interventi sanzionatori in presenza di una violazione dell'articolo in esame.

Al di là delle perplessità sullo stesso oggetto della disposizione, ovvero i prodotti agricoli e alimentari²⁴⁸, che, si è affermato, debba essere coordinato con il

²⁴⁷ Tale normativa si inseriva, a sua volta, in un quadro più ampio di interventi d'urgenza per fronteggiare la crisi comprendente il "Decreto Salva Italia" d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito in l. n. 214 del 22 dicembre 2011) e il "Decreto Semplificazioni" (d.l. n. 5 del 09 febbraio 2012, convertito nella l. n. 35 del 4 aprile 2012).

²⁴⁸ In argomento: F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2012, fasc. 2, pag. 33 e ss., ; ID., *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l'AGCM*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2013, fasc.3, pag. 33 e ss. L'autore fa notare che il Mipaaf (oggi Mipaaf), con il successivo regolamento applicativo adottato di concerto con Mise (d.m. Mipaaf 19 ottobre 2012, n. 199, regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1), ha precisato che per "prodotti agricoli" si intendono quelli di cui all'Allegato I del Tfue, e per "prodotti alimentari" quelli di cui al regolamento Ce n.

contenuto dell'articolo in cui si parla di prodotti agroalimentari, questa è stata considerata una normativa caotica e frammentaria che ha acuito l'incertezza piuttosto che ridurla²⁴⁹.

Altre problematiche scaturite dall'emanazione dell'art. 62 sono state quelle concernenti i soggetti a cui applicare la nuova disciplina. Facendo un riferimento generale ai contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari e alle relazioni commerciali tra operatori economici, inizialmente sono sorti dubbi sulla possibilità di estendere la sua portata anche ai contratti fra imprese agricole e agli accordi interni alle filiere produttive²⁵⁰.

A poco è valso il decreto ministeriale precitato nella parte in cui ha chiarito che l'articolo in questione si applica ai contratti di cui allo stesso 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. Se questa precisazione voleva ridurre i problemi interpretativi circa la portata soggettiva

178/2002 sulla sicurezza alimentare. Quanto ai “prodotti agricoli”, per un verso escludono dall'area applicativa dell'art. 62 una serie di prodotti che sono invece tipicamente agricoli per l'ordinamento nazionale ai sensi dell'art. 2135 c.c. (ad esempio il legno) e lo estendono a prodotti inclusi nell'Allegato I del Tfu ma che non rientrano nella ratio dell'art. 2135 c.c. Quanto ai “prodotti alimentari”, si estende l'applicazione a tutti i prodotti di cui all'art. 2 del Regolamento n. 178/2002 dunque a tutti i prodotti destinati ad essere ingeriti da esseri umani, prescindendo dalla collocazione di tali prodotti all'interno della filiera agroalimentare, cioè da un'ottica di filiera. Analogo approccio è stato, dopo alcuni mesi, confermato dall'AGCM, in una delibera del febbraio 2013 (n.24220 del 6 febbraio 2013, rubricata “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari”), che, ai fini dell'identificazione dell'ambito di esercizio delle proprie competenze ai sensi dell'art. 62, si è limitata a richiamare il d.m. del Mipaaf.

²⁴⁹ Da queste incertezze ha preso spunto anche il Parlamento durante la stesura del testo della dir. 2019/636, nella quale è stata inserita una nuova definizione di “prodotto alimentare”, che non riprende quella contenuta nel reg. n. 178/2002, ma evidenzia il legame fra il prodotto finale e l'utilizzazione in tale prodotto della componente agricola (art.2.1 della direttiva: sono prodotti alimentari quelli elencati nell'allegato I del Tfu e i prodotti non elencati in tale allegato, ma trasformati per uso alimentare a partire dai prodotti elencati in tale allegato).

²⁵⁰ Con l'art. 36, comma 6-bis, del d.l. n. 179 del 18 ottobre 2012, inserito dalla legge di conversione n. 221 del 17 dicembre 2012, il legislatore è nuovamente intervenuto ed ha espressamente escluso dall'ambito applicativo dell'art. 62 le relazioni tra imprenditori agricoli. Non rientrano, così, nel campo di applicazione i conferimenti di prodotti agricoli, alimentari ed ittici operati da imprenditori a cooperative o a Op di cui sono soci, e le cessioni di prodotti “istantanee” con contestuale consegna e pagamento del prezzo pattuito (come previsto all'art. 1, comma 3, d.m. n. 199 del Mipaaf).

dell'articolo, ne ha accresciuto l'incertezza in merito all'interpretazione della nozione di “significativo squilibrio”²⁵¹.”

L'articolo 62 si iscrive così nel diritto dei contratti²⁵² e il ruolo riconosciuto alle Op in questo schema è esclusivamente di *governance*.

Si esclude l'applicabilità della disciplina dettata dall'art. 62 ai conferimenti di prodotti agricoli alle cooperative o alle organizzazioni di produttori in quanto, essendo rapporti negoziali tra soggetti appartenenti alla medesima categoria, il legislatore ha presupposto l'esistenza di una posizione paritaria si da escluderne un significativo squilibrio²⁵³.

In altre parole, il sistema non rafforza le missioni delle Op di concentrazione dell'offerta fungendo queste, secondo la normativa in esame, solo da redattori dei contratti, che devono essere conformi ai requisiti di forma e di trasparenza. In tale modo si è contribuito a rafforzare schema il c.d. “tabù dei prezzi” anche a livello nazionale e il primato delle regole di concorrenza nel settore agricolo.

Questa breve panoramica, di alcune problematiche connesse all'art. 62, seppur non esaustiva, può essere considerata come un'ulteriore testimonianza del percorso di “privatizzazione” verso il quale sembra si stia rivolgendo la Pac. Percorso già iniziato nel diritto contrattuale francese e nel diritto europeo, secondo quanto si evince, in particolare, nei regolamenti sulle organizzazioni di mercato.

3.4. Il mutamento della disciplina europea dal “Pacchetto latte” del 2012 al nuovo regolamento sull'Ocm del 2013

Il legislatore europeo si è ispirato alla normativa francese per far fronte alla crisi economica che, a partire dal duemiladieci, ha colpito diversi comparti produttivi di molti Stati membri, comportando una conseguenziale e drastica caduta dei

²⁵¹ Definizione assunta come canone generale dall'AGCM (delibera AGCM n. 24220 del 6 febbraio 2013).

²⁵² In particolare nel diritto civile comune dei contratti di vendita (art. 1470 c.c.).

²⁵³ M. MAURO, *Contratti della filiera agroalimentare, squilibrio e rimedi. Il punto sull'art. 62 d.l. 1/2012*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, fasc. 1, 2015 pag.31 ss.

prezzi. Due sono stati i principali interventi normativi posti in essere: il reg. (Ue) n. 261/2012²⁵⁴ e il reg. (Ue) n. 1308/2013.

Il primo ha costituito un intervento di tipo verticale in quanto ha riguardato solo il settore del latte e dei prodotti lattiero caseari per il quale si era resa necessaria una disciplina di favore perché particolarmente indebolito a seguito della crisi che lo aveva colpito e dell'abbandono del regime delle quote che sarebbe venuto definitivamente meno nel 2015.

In modo particolare, con questo regolamento si è trasposto a livello europeo il formalismo contrattuale di matrice francese, consistente nell'obbligo della forma scritta per i contratti aventi ad oggetto alcune tipologie di prodotti²⁵⁵.

Al secondo paragrafo dell'art. 185 *septies*²⁵⁶, era stabilito che le consegne di latte crudo da parte di un produttore a un trasformatore dovessero formare oggetto di contratto scritto, al fine di rafforzare la responsabilità degli operatori nella filiera lattiero-casearia e di accrescere la consapevolezza della necessità di tenere meglio conto dei segnali del mercato, di migliorare la trasmissione dei prezzi e di adeguare l'offerta alla domanda, nonché di contribuire a evitare determinate pratiche commerciali sleali²⁵⁷.

Il regolamento, oltre che toccare la tematica delle relazioni contrattuali del settore, ha previsto il riconoscimento delle Op e delle Oi con la funzione di porre in essere accordi e pratiche in deroga all'art. 101 Tfu. Nello specifico ha consentito alle organizzazioni di produttori di negoziare i prezzi a nome dei propri aderenti nei contratti per la consegna del latte crudo e agli organismi interprofessionali di fissare norme vincolanti, per un periodo di tempo limitato, per regolare l'offerta di formaggio Dop o Igp.

Il secondo intervento legislativo di tipo orizzontale, riguardante ossia tutti i settori produttivi oggetto del regolamento stesso, è la normativa sull'organizzazione comune dei prodotti agricoli che ha sostituito l'antecedente disciplina regolata dal

²⁵⁴ Regolamento (Ue) n. 261/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012 che modifica il regolamento (Ce) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (G.U.U.E. L. 94/38 del 30.03.2012).

²⁵⁵ Nello specifico l'art. 125 relativo alla contrattazione nel settore dello zucchero, l'art. 148 concernente il settore lattiero e l'art. 168 riguardante agli altri prodotti assoggettati alla Ocm.

²⁵⁶ Oggi il contenuto è presente nelle disposizioni del reg. n. 1308/13 così come modificato dal reg. n. 2017/2393.

²⁵⁷ Come si leggeva nell'ottavo considerando del regolamento.

reg. n. 1234/2007. Il nuovo regolamento sulla Ocm unica non ha solo confermato l'orientamento già abbracciato con la normativa prevista per il settore lattiero-caseario, ma ha introdotto delle novità concernenti le relazioni contrattuali della filiera intrattenute tra i produttori agricoli, i trasformatori e i distributori.

Nel reg. n. 1308 del 2013 numerose norme hanno fatto sorgere dei dubbi sul primato della Pac presentando contenuti non solo contraddittori, ma alimentando confusioni giuridiche pienamente funzionali a ribadire la centralità della disciplina della concorrenza, a dispetto del Trattato.

È opportuno segnalare che la linea ispiratrice di questo indirizzo risulta suggerita dalla Commissione nelle *Guidelines* elaborate ai fini dell'applicazione degli artt. 169, 170 e 171 del medesimo regolamento.

La Commissione, in particolare, ha ritenuto che tutte le disposizioni della Pac, in contrasto con gli artt.101 del Tfeue, ovvero con le deroghe speciali di cui agli artt. 209 e ss. del reg. 1308 del 2013 (sostitutive dell'art.176 e ss del reg. n. 1234 del 2007) dovessero considerarsi semplici deroghe "speciali" alla disciplina dettata per la concorrenza e, dunque, da interpretarsi restrittivamente.

In particolare, all'art. 209, a proposito della deroga speciale prevista per i produttori agricoli, si fa riferimento non solo a tutte le forme aggregative di tali soggetti, ma anche alle organizzazioni di produttori riconosciute come disciplinate negli artt.152 e ss. del regolamento. Il richiamo indifferenziato nell'art.209 anche alle organizzazioni riconosciute ha implicato una ambigua confusione, prospettando un identico trattamento tra le organizzazioni che svolgono soltanto una funzione normativa e quelle che pongono in essere attività operative, in particolare provvedono alla commercializzazione della produzione dei propri aderenti.

In questo modo, in evidente contraddizione con quanto avviene sulla base dello stesso art.101 Tfeue, si sono posti sul medesimo piano applicativo dell'art. 209 e ss. persino le società cooperative che costituiscono autonome e individuali imprese.

Con riguardo ai prodotti di un settore diverso da quelli del latte e dello zucchero, per i quali una disciplina specifica già esisteva, il legislatore del 2013 all'art. 168 ha stabilito alcuni parametri a cui gli Stati dovevano attenersi sulla scia del

modello francese, ovvero che i contratti di consegna dei prodotti da produttore a trasformatore dovessero formare oggetto di contratto scritto. Tuttavia è stata lasciata agli Stati la decisione di fissare eventualmente una durata minima del contratto di almeno sei mesi.

In altre parole, con questo nuovo regolamento l'Unione ha introdotto una disciplina specifica per i contratti di fornitura dei prodotti agroalimentari al fine di rendere uniformi le relazioni instauratesi lungo la filiera, lasciando agli Stati la possibilità di individuare gli strumenti sanzionatori o rimediali da utilizzare in caso di violazione delle disposizioni.

Inoltre, sempre nel reg. n. 1308/2013 in relazione al divieto assoluto di incidere sui prezzi, sono state inserite delle eccezioni concernenti specifici comparti e prodotti agroalimentari. Queste eccezioni riguardavano la negoziazione collettiva del latte introdotta già nel 2012 con il regolamento n. 261 e poi estesa anche ad altri comparti negli articoli dal 169 al 171 del reg. n. 1308/2013 inerenti la negoziazione nel settore dell'olio d'olio, dei cereali e della carne.

Tuttavia, mentre le disposizioni concernenti il latte e i prodotti lattiero-caseari valevano esclusivamente sulla base di condizioni quantitative in ordine alla produzione coinvolta a livello nazionale e europeo, per gli altri settori citati è stata introdotta l'operatività della deroga sulla base di una serie di condizioni che sembravano richiamare il criterio di efficienza del mercato di cui all'art. 101 Tfu. Questa differenza tra le due normative è fondamentale perché, richiamando un criterio proprio delle regole di concorrenza, ha comportato che la Pac in qualche modo arretrasse rispetto alla disciplina *antitrust* e alle logiche di concorrenza e, al contempo, ha giustificato l'idea, ampiamente condivisa dalla dottrina, che la specificità del settore agricolo stesse fattivamente pian piano attenuandosi in favore di un primato della disciplina della concorrenza.

3.5. Il ruolo della giurisprudenza nel disciplinare il rapporto tra Pac e concorrenza: il caso Endives

Nel contesto del quale si è discusso nei precedenti paragrafi del presente capitolo si è andata a collocare l'ormai famosa, per il mondo agroalimentare, sentenza

della Corte di giustizia del 14 novembre 2017²⁵⁸. Tale pronuncia costituisce un altro tassello del complesso quanto intricato mosaico riguardante il rapporto tra la politica agricola comune e le regole di concorrenza che rappresenta un punto nodale e allo stesso tempo di tensione attorno al quale si delineano i diversi orientamenti e le differenti strategie da mettere in pratica con riguardo all'evoluzione della politica agricola comune²⁵⁹.

Dopo una lunga vicenda giurisprudenziale, la sentenza è intervenuta in un periodo molto delicato in cui si stavano verificando importanti cambiamenti per la politica agricola europea. Erano quelli i mesi in cui Parlamento e Commissione si accingevano a terminare la stesura definitiva del reg. n. 2017/2393 costituente la riforma medio tempore della Pac con cui si stava provvedendo anche ad una riscrittura degli articoli del reg. n. 1308/2013 sulle organizzazioni di produttori e sugli organismi interprofessionali²⁶⁰. Era il periodo in cui, anche nelle trattative per la stesura dell'*Omnibus*, la Commissione si faceva portavoce di quell'indirizzo che già da alcuni anni aveva iniziato a seguire, consistente nel ridimensionare sempre più la specialità del settore agricolo e l'eccezionalità della politica agricola rispetto alle altre politiche economiche europee. In altri termini, come anticipato, la Commissione affermava in modo sempre più deciso, il primato della concorrenza sulla Pac facendo della prima il fine ultimo e non il mezzo per raggiungere gli obiettivi della seconda²⁶¹.

²⁵⁸ Sentenza nella causa C-671/15 *Président de l'Autorité de la concurrence/Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE)* e a.

²⁵⁹ Per una dettagliata disamina dell'intera vicenda giurisprudenziale: A. JANNARELLI, *Il caso "indivia" alla corte di giustizia (atto primo: le conclusioni dell'avv. generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune)*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 2, 2017, pag. 366; ID., *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la pac e la concorrenza?*, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, fasc. 1, 2018, pag. 109; C. DEL CONT, *L'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 14 mai 2014, «l'affaire endives»: quels enseignements pour l'avenir de la relation spéciale entre agriculture et concurrence?*, in *Rivista di diritto agrario*, 2015, fasc. 2, pag. 84 e ss.; ID., *Affaire Endives suite et bientôt fin: la Cour de cassation saisit la Cour de Justice de l'Union européenne, Réflexions sur l'arrêt du 8 décembre 2015*, in *Rivista di diritto agrario*, 2016, fasc. 2, pag. 44 e ss.

²⁶⁰ L'ultimo testo del regolamento suddetto denominato *Omnibus* è stato discusso il 12 ottobre 2017, poco più di un mese prima che la Corte si pronunciasse sul "caso *Endives*".

²⁶¹ Di questa opinione A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, prima ed. Bari, 2016, p. 145 e ss.; A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza, op.cit.*, 2018, p. 285 e ss. Questo orientamento è stato più volte seguito anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, su tutte si ricordano: la "Sentenza Maizena", C-139/79, EU, punto 23; e la Sentenza "Germania/Consiglio", C-280/93, punto 61.

Anche se la salvaguardia della concorrenza assume un valore importante per la politica agricola comune, a questa, sin dal Trattato di Roma, come già detto nel corso del presente lavoro, è stato sempre riconosciuto il primato data l'importanza di stabilizzare il mercato e di raggiungere gli altri obiettivi di cui all'art. 39 T.fue.

Invece la Commissione europea, come affermato in una comunicazione del 2015²⁶², ha compiuto un'interpretazione alquanto restrittiva affermando che le deroghe alla disciplina della concorrenza presenti nei regolamenti concernenti la Pac siano "speciali" e che siano quindi diverse rispetto a quelle "deroghe generali" previste dal Trattato e dai regolamenti, che dal 1962 si sono susseguiti, concernenti l'applicazione delle regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli. Questa visione ha comportato un capovolgimento nel rapporto tra Pac e concorrenza in quanto si è affermato che la prima «è fonte di eccezioni alle norme poste a tutela della concorrenza²⁶³» e non, di una vera e propria esclusione.

Nel contesto appena delineato si è calata la sentenza della Corte di Giustizia che si è pronunciata affermando che una concertazione sui prezzi e sui quantitativi tra più organizzazioni di produttori agricoli e associazioni di tali organizzazioni può costituire un'intesa ai sensi del diritto della concorrenza.

Tale pratica è invece consentita all'interno di una medesima organizzazione di produttori o di una medesima associazione di organizzazioni di produttori se risponde in maniera proporzionata agli obiettivi assegnati a tale organizzazione o associazione.

3.5.1. Le origini del contenzioso nell'ordinamento giuridico francese

La vicenda ha avuto origine nel 2008 quando l'autorità francese garante della concorrenza (*Autorité de la concurrence*) ha sanzionato alcune pratiche giudicate anticoncorrenziali nel settore della produzione e della commercializzazione dell'indivia, poste in essere dal 1998 al 2008 da organizzazioni di produttori, da

²⁶² Comunicazione della Commissione (2015/C 431/01), *Orientamenti relativi all'applicazione delle norme specifiche di cui agli articoli 169, 170 e 171 del regolamento Ocm per i settori dell'olio d'oliva, delle carni bovine e dei seminativi* (G.U.U.E. del 22 dicembre 2015).

²⁶³ A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, op. cit., 2018, pag. 287.

loro associazioni, nonché da diversi organismi interprofessionali, consistenti essenzialmente in una concertazione sul prezzo dell'indivia e sui quantitativi immessi sul mercato e, altresì, sullo scambio di informazioni strategiche.

L'*Autorité*, a sostegno della propria decisione e in sintonia con quanto la Commissione già affermava in quegli anni, aveva richiamato sia il reg. n. 1184/2006²⁶⁴ che, l'allora vigente, regolamento sulla Ocm unica n. 1234/2007 ed in particolare l'art. 176, nonché la disciplina specifica riguardante le organizzazioni ortofrutticole²⁶⁵.

Per contestare la sanzione pecuniaria di quasi 4 milioni di euro che era stata loro inflitta, le organizzazioni di produttori e gli altri enti coinvolti si rivolsero alla giustizia francese sostenendo che le loro pratiche non rientrassero nel divieto delle intese sancito dal diritto dell'Unione in quanto concernenti l'ambito della politica agricola comune. Sostenevano, in particolare, che il diritto dell'Unione consentisse alle Op e Aop il compito di stabilizzare i prezzi alla produzione e di adeguare la produzione alla domanda. La Corte d'Appello di Parigi (*Cour d'Appel de Paris*), investita del ricorso, con una sentenza del 15 maggio 2014, riformò la decisione dichiarando che non era stata fornita la prova della violazione delle disposizioni di cui all'articolo L. 420-1 del codice del commercio francese e all'articolo 101, paragrafo 1, Tfu.

La Corte dichiarò, in particolare, che, date le difficoltà di interpretazione della normativa sull'organizzazione comune dei mercati in merito alla portata esatta ed ai limiti del compito di regolarizzazione dei prezzi assegnato agli organismi messi in discussione nell'ambito del regime di deroga al diritto della concorrenza, derivante dall'applicazione delle regole della politica agricola comune, non era dimostrato che la diffusione di istruzioni sui prezzi minimi fosse, in qualsiasi circostanza, necessariamente e definitivamente vietata. Quindi non era inconfutabilmente acclarato che gli organismi in questione avessero oltrepassato i

²⁶⁴ Regolamento (Ce) n. 1184/2006 del Consiglio del 24 luglio 2006 relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio di taluni prodotti agricoli (G.U.U.E. L. 214 del 4. Agosto 2006) che ha sostituito il regolamento (Cee) n. 26/1962 del Consiglio del 4 aprile 1962 precedentemente citato.

²⁶⁵ L'allora regolamento (Ce) n. 2200/1996 del Consiglio del 28 ottobre 1996 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (G.U.U.E. L. 297 del 21 novembre 1996) poi confluito nel reg. n. 1234/2007 e oggi nel vigente reg. n. 1308/2013 così come modificato dal reg. n. 2017/2393.

limiti dei compiti loro attribuiti per legge in materia di regolarizzazione dei prezzi. Inoltre il giudice francese di secondo grado sosteneva che le organizzazioni del settore ortofrutticolo avessero operato in conformità alle funzioni conferite loro dalle disposizioni europee in materia di regolarizzazione dei prezzi.

L'Autorità garante della concorrenza impugnò tale sentenza con un ricorso per Cassazione (*Cour de Cassation* francese) ribadendo che, al di fuori dell'applicazione delle deroghe espresse all'applicazione del primo paragrafo dell'art. 101 Tfeue, previste dai regolamenti relativi all'applicazione di talune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, l'esercizio dei compiti conferiti alle Op e alle Aop era prospettabile soltanto nel rispetto delle regole di concorrenza.

Nell'ambito di tale procedimento, la Commissione europea intervenne al fianco dell'Autorità garante della concorrenza francese presentando delle osservazioni dinanzi alla *Cour de Cassation*.

In tali osservazioni la Commissione, in sostanza, criticava quanto deciso dal giudice di secondo grado affermando, a sostegno della sua tesi che all'applicabilità delle regole di concorrenza dell'Unione al settore agricolo esisterebbero non solo “deroghe generali²⁶⁶”, ma anche, ai sensi dell'articolo 175 del reg. n. 1234/2007, “deroghe specifiche” contenute nei diversi regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati, che affidano ad organizzazioni operanti nel settore della produzione e della commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli alcuni compiti particolari che rientrerebbero di norma nei divieti previsti dalle regole di concorrenza²⁶⁷. La commissione, inoltre riteneva che i più significativi tra i comportamenti oggetto del procedimento principale, vale a dire i meccanismi dei prezzi minimi concordati all'interno delle principali Aop, esulassero dai compiti specifici previsti dall'organizzazione comune del mercato considerato e non potessero considerarsi coperti da tali deroghe specifiche.

²⁶⁶ Adottate sul fondamento dell'articolo 2 dei regolamenti nn. 26/1962 e 1184/2006, nonché dell'articolo 176 del regolamento n. 1234/2007.

²⁶⁷ Nel caso di specie, si tratterebbe, sino alla fine del 2007, del regolamento n. 2200/96 e, a partire dal 1 gennaio 2008, del regolamento n. 1182/2007, incorporato nel regolamento n. 1234/2007 e poi nel reg. n. 1308/2013.

La *Cour de Cassation*, rilevando che in sentenze precedenti²⁶⁸ la Corte di giustizia aveva già riconosciuto il primato della politica agricola²⁶⁹, ritenendo però che la stessa Corte non si fosse pronunciata già in merito all'esistenza e alla portata delle "deroghe specifiche" menzionate dalla Commissione, né avesse ancora precisato, se del caso, il loro rapporto con le "deroghe generali" enunciate dai regolamenti relativi all'applicazione delle regole di concorrenza nel settore agricolo, decise di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali.

In primo luogo, se gli accordi, le decisioni o le pratiche delle Op, Aop e Oi, qualificati come anticoncorrenziali ai sensi dell'articolo 101 T^{fue}, potessero sfuggire al divieto previsto da tale articolo per il solo fatto che sono connessi alle missioni affidate a dette organizzazioni nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato, benché non rientrino in alcuna delle deroghe generali previste successivamente dall'articolo 2 del reg. n. 1184/2006 e dall'articolo 176 del regolamento n. 1234/2007.

In secondo luogo, se, in caso affermativo, il primo paragrafo dell'art.11 del regolamento n. 2200/96, il primo paragrafo dell'art. 3 del regolamento n. 1182/2007, e il primo paragrafo dell'art. 122 del regolamento n. 1234/2007 (che stabilivano, tra gli obiettivi assegnati alle Op e Aop, la regolazione dei prezzi alla produzione e l'adeguamento della produzione alla domanda, in particolare dal punto di vista quantitativo) dovessero essere interpretati nel senso che pratiche di fissazione collettiva di un prezzo minimo, di concertazione sulle quantità immesse sul mercato o di scambio di informazioni strategiche, attuate da tali organizzazioni o dalle loro associazioni, sfuggono al divieto di accordi anticoncorrenziali, in quanto tendono alla realizzazione di detti obiettivi.

²⁶⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2003, *Milk Marque e National Farmers' Union* (C-137/00); Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2013, *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou* (C-373/11).

²⁶⁹ Nello specifico la Corte di Cassazione francese prese atto della circostanza che la Corte di giustizia avesse dichiarato che l'articolo 42 T^{fue} sancisse il principio dell'applicabilità delle regole di concorrenza europee nel settore agricolo e che il mantenimento di una effettiva concorrenza sui mercati dei prodotti agricoli facesse parte degli obiettivi della politica agricola comune, pur ritenendo che, anche per quanto riguardava le regole del T^{fue} in materia di concorrenza, tale disposizione accordasse agli obiettivi della politica agricola comune il primato su quelli della politica in materia di concorrenza.

3.5.2. La decisione della Corte di giustizia europea

La Corte di giustizia, investita delle questioni pregiudiziali, si è pronunciata, innanzitutto, ritenendo che, in forza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Pac ha la preminenza sugli obiettivi della concorrenza, e, pertanto, il legislatore dell'Unione può escludere dall'ambito di applicazione del diritto della concorrenza alcune pratiche che, al di fuori della Pac stessa, dovrebbero essere qualificate come anticoncorrenziali. In particolare, nel settore degli ortofrutticoli, le pratiche necessarie affinché le Op e le Aop raggiungano uno o più degli obiettivi loro assegnati dal diritto dell'Unione²⁷⁰ possono sfuggire al divieto delle intese previsto dal Tfeue.

Il giudice ha ricordato, tuttavia, che le organizzazioni comuni dei mercati dei prodotti agricoli non costituiscono uno spazio senza concorrenza e ne ha dedotto, conseguentemente, che le pratiche adottate all'interno di un ente non riconosciuto da uno Stato membro per perseguire uno degli obiettivi assegnati alle Op e alle Aop non possono sfuggire al divieto delle intese²⁷¹.

La Corte ha dichiarato, poi, che, nel caso in cui le pratiche siano attuate da una Op o Aop debitamente riconosciuta da uno Stato membro, esse devono rimanere interne a tale sola Op o Aop per poter sfuggire al divieto delle intese. Infatti, i compiti affidati alle organizzazioni di produttori e alle loro associazioni possono giustificare talune forme di coordinamento o di concertazione soltanto tra produttori associati alle medesime organizzazioni di primo e secondo livello riconosciute da uno Stato membro. Ne consegue che gli accordi o le pratiche concordate che siano convenuti non all'interno di una Op o di una loro associazione, ma tra più Op e/o Aop, eccedono quanto necessario per l'assolvimento di tali compiti.

La Corte ha concluso stabilendo che le pratiche poste in essere tra più Op o Aop e, a maggior ragione, le pratiche che coinvolgono anche enti non riconosciuti da uno Stato membro nell'ambito dell'attuazione della Pac nel settore di cui trattasi, non possono sfuggire al divieto delle intese.

²⁷⁰ Assicurare che la produzione sia pianificata e adeguata in funzione della domanda, concentrare l'offerta e immettere sul mercato la produzione, ottimizzare i costi di produzione e stabilizzare i prezzi alla produzione.

²⁷¹ Solo gli enti debitamente riconosciuti dagli Stati membri sono, infatti, legittimati ad attuare gli obiettivi dell'organizzazione comune del mercato interessato.

Per quanto riguarda le pratiche concordate tra i produttori membri di una medesima Op o Aop riconosciuta da uno Stato membro, la Corte precisa che solo le pratiche che rientrano effettivamente e rigorosamente nel perseguimento degli obiettivi loro assegnati possono sfuggire al divieto delle intese.

Può essere questo il caso, in particolare, degli scambi di informazioni strategiche, del coordinamento del volume di prodotti agricoli immessi sul mercato, nonché del coordinamento della politica tariffaria dei singoli produttori agricoli, qualora tali pratiche mirino effettivamente a realizzare gli obiettivi assegnati alle organizzazioni considerate e siano strettamente proporzionate agli stessi.

Per contro, la fissazione collettiva di prezzi minimi di vendita all'interno di una Op o di una Aop non può essere considerata proporzionata agli obiettivi di stabilizzazione dei prezzi o di concentrazione dell'offerta, qualora non consenta ai produttori, che provvedono essi stessi a smaltire la propria produzione, di praticare un prezzo inferiore a tali prezzi minimi e abbia l'effetto di abbassare il livello già ridotto di concorrenza esistente sui mercati di prodotti agricoli.

La Corte di giustizia, nel ricostruire la vicenda e nel dare risposta ai quesiti pregiudiziali sottoposti al suo giudizio ha compiuto un esercizio ermeneutico che nella prima parte dei ben 68 punti che compongono la sentenza, sembra propendere per la lettura proposta dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni, ossia per riconoscere una vera e propria esclusione dell'applicabilità delle regole generali di concorrenza alla Pac. Tuttavia, continuando nella lettura della pronuncia si può notare che il giudice europeo ha poi optato per una decisione in parte diversa, non prendendo una posizione chiara rispetto ai due orientamenti proposti di cui oggi in sede legislativa si fanno portavoce Parlamento e Commissione.

Nello specifico la Corte ha in parte accolto nelle motivazioni quanto espresso dall'Avvocato generale Wahl affermando *«che gli interventi del legislatore dell'Unione, nell'ambito della Pac, non sono finalizzati a stabilire deroghe o giustificazioni al divieto delle pratiche di cui all'articolo 101, paragrafo 1, ed all'articolo 102 Tfeue, ma ad escludere dall'ambito di applicazione di tali*

disposizioni pratiche che, qualora fossero poste in essere in un settore diverso da quello della politica agricola comune, vi rientrerebbero²⁷²».

Per quanto concerne il settore ortofrutticolo, e per i periodi di cui al procedimento principale, il giudice ha rammentato che gli articoli dal 101 al 106 Tfe sono applicabili alle pratiche previste da tali articoli, da un lato, ad esclusione delle pratiche di cui agli articoli 176 e 176 bis del regolamento n. 1234/2007 e, dall'altro, salvo disposizione contraria di tale regolamento, come prevede l'articolo 175 del medesimo. Si rileva, inoltre, che, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, del regolamento n. 1234/2007²⁷³, e dell'articolo 125 *quater* del reg. n. 1234/2007, le Op o le Aop che intervengono nel settore ortofrutticolo *«hanno il compito di assicurare che la produzione sia pianificata e adeguata in funzione della domanda, in particolare in termini qualità e quantità, di concentrare l'offerta e di immettere sul mercato la produzione dei propri aderenti o ancora di ottimizzare i costi di produzione e di stabilizzare i prezzi alla produzione²⁷⁴».*

Il giudice ha riconosciuto che le Op e le Aop, al fine di realizzare gli obiettivi previsti da tali disposizioni, potrebbero ricorrere a mezzi diversi da quelli che regolano il normale funzionamento dei mercati e, in particolare, ad alcune forme di coordinamento e di concertazione tra produttori agricoli. Pertanto, *«le pratiche di tali entità necessarie al raggiungimento di uno o più di tali obiettivi devono sfuggire, in particolare, al divieto delle intese previsto all'articolo 101, paragrafo 1, Tfe²⁷⁵».*

Tuttavia, ai punti 45 e 46 della sentenza la Corte compie in un certo senso un passo indietro rispetto a quanto affermato fino ad allora: *«ne discende che, in tale settore [ortofrutticolo], i casi di inapplicabilità dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE non si limitano alle sole pratiche di cui agli articoli 176 e 176 bis del regolamento n. 1234/2007, ma coprono anche le pratiche menzionate al punto precedente. Tuttavia, la portata di tali esclusioni va interpretata in modo restrittivo».*

²⁷² Ciò è quanto si legge al punto 38 della sentenza della Corte, nonché quanto affermato ai punti 51 e 52 delle conclusioni presentate dall'avvocato generale Wahl.

²⁷³ Che è succeduto all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 2200/96.

²⁷⁴ Punto 42 della sentenza.

²⁷⁵ Punto 44.

In altri termini, mentre in prima analisi il giudice riconosce un primato della Pac sulla disciplina generale della concorrenza, usando esplicitamente anche il termine “esclusione”, successivamente parlando di “inapplicabilità” getta delle ambiguità sulla pronuncia in quanto sembra affermare, in linea con l’orientamento prospettato dalla Commissione, che il settore agricolo goda solo di un regime eccezionale concesso in deroga alla legislazione *antitrust* che, al di là dei casi espressamente previsti, si applica alla politica agricola comune.

La Corte nella sua motivazione, giungendo al fulcro della decisione, ha spostato l’attenzione sul riconoscimento delle organizzazioni che operano nel settore affermando che le uniche effettivamente legittimate a perseguire gli obiettivi assegnati dalla legislazione generale e da quella specifica per i prodotti ortofrutticoli sono le Op e le Aop riconosciute dagli Stati membri. Solo a queste ultime infatti, secondo il giudice, è consentito perseguire le finalità suddette e, di conseguenza, è possibile sottrarre all’applicazione dell’art. 101 Tfe solo quelle pratiche interne alle singole organizzazioni. Gli accordi che intervengono tra più organizzazioni di produttori, tra le loro associazioni e tra gli organismi interprofessionali sarebbero assoggettati alla disciplina della concorrenza perché andrebbero oltre quanto necessario per assolvere i compiti affidati loro dal legislatore. In altri termini, il giudice non si è pronunciato soltanto sulle pratiche poste in essere da più Op e Aop, che erano quelle verificatesi nella vicenda indivia, ma anche sugli accordi intervenuti in seno alla medesima organizzazione, arrivando alla stessa conclusione anche in merito alla possibilità di coordinare la quantità di prodotti da immettere sul mercato qualora ciò sia necessario per raggiungere gli obiettivi all’art. 39 Tfe, ovvero stabilizzare il mercato e assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola. Per quanto concerne invece la fissazione dei prezzi la Corte non si pronuncia in modo esplicito, infatti, se da un lato ha affermato che la concentrazione dell’offerta è un requisito fondante le organizzazioni di cui si discorre, dall’altro l’ha considerata come una scelta che i produttori possono o meno compiere. Questa posizione diventa a maggior modo più comprensibile allorché, relativamente alla questione della

fissazione dei prezzi minimi, la Corte prende in considerazione solo l'ipotesi in cui l'Op svolge una funzione solo normativa e non operativa²⁷⁶.

In conclusione, la sentenza qui analizzata ha costituito indubbiamente un punto di svolta per quanto concerne il riconoscimento del primato della Pac sulla disciplina della concorrenza tuttavia la Corte si è limitata ad affermare l'esistenza di circostanze che comportano una mera disapplicazione della disciplina *antitrust*, da interpretarsi in modo restrittivo, rispetto alla portata più ampia della pronuncia della Corte di Appello di Parigi e di quanto prospettato dall'Avvocato generale nelle conclusioni che prevedevano invece una esclusione delle regole di concorrenza alla normativa dedicata alla Pac. Infatti come affermava l'Avvocato generale l'art. 206 del Regolamento 1308/13²⁷⁷ chiariva che le disposizioni sulla Pac erano fuori dalla portata operativa della disciplina della concorrenza.

La sentenza va comunque contestualizzata alla luce del nuovo regolamento sull'Ocm unica intervenuto nel 2013. Si ricorda infatti che all'epoca degli eventi del caso indivia era in vigore il reg. 1234/07 e quindi il legislatore si è pronunciato in relazione all'art. 176 optando per escludere la possibilità che gli accordi intervenuti tra più organizzazioni potessero essere esenti dall'applicazione dell'art.101 Tfu²⁷⁸.

3.6. La riforma medio tempore della Pac: il regolamento c.d. "Omnibus"

Il reg. n. 2017/2393 ha introdotto delle fondamentali modifiche concernenti il rapporto tra la politica agricola e le regole di concorrenza con specifico riferimento agli accordi tra i produttori e le loro associazioni; tuttavia, il nuovo assetto normativo ha contribuito, in un certo senso, ad aumentare le perplessità già esistenti e l'incertezza giuridica tra gli operatori del settore, nonostante fosse stato pensato per perseguire le finalità opposte.

²⁷⁶ Di questa opinione A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza, op.cit.*, 2018, pag. 332.

²⁷⁷ Già art. 176 del reg. n. 1234/2007.

²⁷⁸ Probabilmente, se la Corte fosse stata chiamata ad intervenire sull'art. 209 del reg. 1308/13, la decisione sarebbe stata diversa in quanto tale disposizione con riguardo agli accordi intervenuti tra più Op e Aop riconosciute rientrano nella deroga generale dell'art. 209 stesso. Di questa opinione: A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza, op.cit.*, 2018, pag. 338.

Infatti, la necessità di fornire sempre maggiore forza ed importanza a strumenti organizzativi, quali le organizzazioni di produttori e gli organismi interprofessionali, avvertita già nella prima formulazione della politica agricola comune per il periodo 2014-2020, ha guidato anche la riforma del medio periodo attuata con l'adozione, il 13 dicembre del 2017, del reg. n. 2393 denominato *Omnibus* proprio perché pensato come un regolamento comprensivo di tutte le modifiche alla politica agricola fino al 2020.

Entrato in vigore il primo gennaio 2018, dopo un lungo *iter* legislativo che ha visto contrapposti gli orientamenti delle diverse istituzioni europee, il regolamento *Omnibus* è il risultato di una prima proposta presentata nel settembre 2016 dalla Commissione europea²⁷⁹.

Le principali modifiche apportate dal regolamento spaziano tra diverse misure accomunate tutte dalla volontà di conferire una maggiore tutela, sia giuridica che economica ai produttori agricoli²⁸⁰. Tuttavia quelle che interessano principalmente il presente studio sono le modifiche introdotte dall'art. 5 ad alcuni articoli del reg. n. 1308/2013²⁸¹, riguardanti il rafforzamento della posizione degli agricoltori nell'ambito della filiera agroalimentare attraverso il potenziamento delle organizzazioni di produttori e dell'interprofessione.

²⁷⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (Ce) n. 2012/2002, i regolamenti (Ue) n. 1296/2013, (Ue) n. 1301/2013, (Ue) n. 1303/2013, (Ue) n. 1304/2013, (Ue) n. 1305/2013, (Ue) n. 1306/2013, (Ue) n. 1307/2013, (Ue) n. 1308/2013, (Ue) n. 1309/2013, (Ue) n. 1316/2013, (Ue) n. 223/2014, (Ue) n. 283/2014, (Ue) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016 COM (2016) 605 finale.

²⁸⁰ Gli interventi principali riguardano quelli concernenti: una maggiore flessibilità dell' "agricoltore attivo"; la semplificazione della normativa riguardante il *greening*; l'aumento del pagamento di base per i giovani agricoltori; la proroga della durata dei programmi di sviluppo rurale; l'individuazione degli strumenti finanziari più efficaci per gestire i rischi e per far fronte alle crisi di mercato derivanti sia dalla volatilità dei prezzi sia dalle condizioni climatiche avverse o da improvvise epidemie generate da parassiti delle piante o da malattie degli animali;

²⁸¹ Gli articoli del reg. n. 1308/13 che sono stati modificati dal reg. n. 2017/2393 sono: l'art.148 relativo alle relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; l'art. 149, trattative contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; l'art.152 relativo alla disciplina delle Op; l'art. 154 riguardante il riconoscimento delle Op; l'art. 157 relativo alle Oi; l'art. 161 riguardante riconoscimento delle Op e delle Aop nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; l'art. 168 relativo alle relazioni contrattuali; l'art. 184 relativo ai contingenti tariffari; l'art.188 sulla procedura di assegnazione dei contingenti finanziari; l'art. 209 relativo alle deroghe per gli obiettivi della Pac e gli agricoltori e le loro associazioni; l'art. 222 concernente l' applicazione dell'art.101, parag. 1 Tfue. Inoltre L'art. ha abrogato gli artt. dal 169 al 171 riguardanti le trattative contrattuali nei settori dell'olio d'oliva, carni bovine, seminativi; ha introdotto l'art. 172 bis sulla ripartizione del valore lungo la filiera.

In particolar modo, per quanto concerne le Op e le Aop, è stata riconosciuta la possibilità di negoziare i contratti di fornitura senza violare le regole di concorrenza previste dall'Unione, sulla scorta di quanto già in precedenza era avvenuto per il settore del latte.

La Commissione, con la proposta di regolamento presentata il 14 settembre 2016, aveva pensato a delle modifiche molto più limitate del reg. n. 1308/2013 rispetto a quelle poi avanzate dal Parlamento ed oggi contenute nel reg. n. 2017/2393. I cambiamenti riguardavano gli aiuti al settore ortofrutticolo e i contingenti tariffari²⁸². Per i restanti articoli si trattava di modifiche non sostanziali che non avrebbero apportato novità sull'impianto normativo delle misure di mercato.

Il Parlamento europeo, invece, ha voluto cogliere l'occasione per incidere sull'obiettivo della stabilizzazione dei prezzi e per apportare alcune modifiche agli strumenti per il funzionamento delle filiere agroalimentari e migliorarne la qualità, sempre con l'obiettivo di conferire maggiore potere contrattuale ai produttori e alle loro diverse forme organizzative.

Le modifiche introdotte dall'*Omnibus* alle disposizioni del reg. n. 1308/2013 riguardano la regolamentazione della filiera ed interessano gli strumenti connessi a tale scopo quali le organizzazioni di produttori, gli organismi interprofessionali, i contratti e la relazione con le norme relative alla concorrenza. Inoltre, è stata introdotta una serie di aggiustamenti riguardanti il settore ortofrutticolo.

Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del reg. n. 2017/2393, la Commissione, come previsto dagli artt. 290 e 291 Tfeue, avrebbe dovuto predisporre dei provvedimenti attuativi che tuttavia, ad oggi, risultano solo in parte attuati²⁸³. Questi sono stati preceduti, invece, dall'emanazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare avvenuta nell'aprile del 2019. Nonostante tale intervento rispecchiasse l'impegno preso dalla Commissione durante il periodo di stesura dell'*Omnibus* di presentare, entro il primo semestre del 2018, una proposta legislativa volta a contrastare le pratiche commerciali sleali, questo raffigurava pur sempre un testo complementare e

²⁸² Artt .33-34 e 188 del reg. n. 1308/13.

²⁸³ Il riferimento è al regolamento di esecuzione della Commissione n. 2019/1746, già citato nel primo capitolo e di cui si discorrerà successivamente.

accessorio alla riforma dell'Ocm unica, che, quindi, sarebbe dovuto intervenire una volta chiariti i dubbi sulle novità introdotte dal reg. n. 2017/2393.

Le ragioni che hanno indotto la Commissione ad accantonare, in un certo senso, il lavoro sull'*Omnibus*, è da rintracciare nel dissidio venutosi a creare nel dialogo con il Parlamento, dissidio che, per la prima volta in un regolamento europeo, ha portato la Commissione a scrivere delle raccomandazioni, pubblicate alla fine dell'atto legislativo, in cui ha dichiaratamente preso le distanze dal testo adottato.

Il reg. n. 2393 presenta una modifica fondamentale rispetto alla precedente regolamentazione dell'Ocm unica in quanto estende agli operatori la possibilità di negoziare collettivamente per l'insieme dei prodotti e delle produzioni anche con riguardo ai prezzi.

Questa novità modifica il quadro giuridico di applicazione delle regole di concorrenza e rappresenta un notevole passo avanti rispetto al cd. "tabù dei prezzi"²⁸⁴, che ha contraddistinto la normativa fino alla precedente versione del reg. n. 1308/2013.

Con questo cambiamento non solo si rafforza il primato della Pac ma anche quello delle organizzazioni di produttori e delle loro associazioni nella regolamentazione della filiera agroalimentare.

L'*Omnibus* costituisce un progresso non indifferente nella regolamentazione della politica agricola comune; tuttavia, il nuovo quadro giuridico che ne deriva, anche in visione del nuovo periodo di programmazione 2021-2027, dovrebbe essere consolidato e chiarito per garantire al testo stesso più efficacia e sicurezza giuridica.

Nonostante il reg. n. 2017/2393 abbia al suo interno un enorme potenziale, riflette però tutte le contraddizioni frutto delle conflittualità emerse durante il periodo della sua formulazione tra Parlamento europeo e Commissione in ordine, principalmente, al rapporto tra politica agricola e le regole di concorrenza.

²⁸⁴A, JANNARELLI, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione speciale*, 2009, *op. cit.*, p. 515 e ss.; ID., *L'associazionismo dei produttori agricoli e il tabù dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero-caseari*, 2012, *op.cit.*, pag.179 e ss..

Ciò risulta ancora più chiaro se si prende in esame l'ultima proposta di riforma della Pac avanzata dalla Commissione²⁸⁵ nella quale i temi della concorrenza e del ruolo svolto dalle organizzazioni di produttori non solo non sono posti al centro della questione ma non vengono totalmente presi in considerazione se non indirettamente nella parte in cui si evidenzia il problema dell'asimmetria contrattuale all'interno della filiera, problematica che è affrontata in relazione ai profili economici piuttosto che a quelli giuridici.

È infatti sul piano economico che si annida la debolezza strutturale delle organizzazioni di produttori all'interno della filiera e la risposta in termini di tutela nelle relazioni contrattuali tra i diversi attori tocca un argomento meramente congiunturale rispetto alla centralità che in tale sede rivestono le problematiche inerenti il rapporto tra agricoltura e concorrenza.

Ecco perché, seppure abbia un notevole potenziale, il regolamento *Omnibus* presenta anche delle incongruenze che, nei mesi successivi alla sua attuazione, hanno contribuito a far sorgere incertezze interpretative destinate a produrre i loro effetti anche sulle prossime programmazioni della Pac.

3.6.1. Le perplessità scaturite dalla nuova normativa: uno sguardo alle disposizioni

Leggendo il regolamento, un primo dubbio interpretativo si riscontra nel riferimento all'art.101 Tfu a proposito delle negoziazioni poste in essere dalle Op di cui all'art. 152. Trattandosi questa di una norma posta all'interno della Pac, il riferimento all'art. 101 appare ingiustificato se non nella logica, già presente nel reg. n. 1308/2013, di voler invertire il rapporto tra Pac e concorrenza a vantaggio di un primato di quest'ultima nei confronti della prima.

²⁸⁵ Il riferimento è alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (Ue) n. 1308/2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (Ue) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (Ue) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (Ue) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (Ue) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo [COM(2018) 394 final].

Alla nuova formulazione dell'art. 152 vengono aggiunti nuovi criteri in base ai quali le Op possono essere riconosciute dagli Stati membri²⁸⁶.

Alcune perplessità possono sorgere in merito ai riferimenti ambigui, relativamente all'attività delle Op in termini di organizzazione, che richiamano sullo stesso piano le organizzazioni per le quali c'è il trasferimento della proprietà del prodotto, ossia quelle che effettivamente realizzano la concentrazione dell'offerta, e quelle che invece non operano la concentrazione limitandosi alla negoziazione collettiva. Creare una confusione tra queste due tipologie di organizzazione, in parte già presente nel regolamento del 2013, comporta il presumibile rischio di caricare di ambiguità e incertezza una disposizione e di coinvolgerci anche le cooperative le quali svolgono fondamentalmente la concentrazione dell'offerta ma che da sempre hanno potuto svolgere le politiche di formazione del prezzo per quanto concerne la negoziazione, senza il bisogno di un esplicito lasciapassare da parte della normativa in materia di concorrenza.

Mentre nella sua originaria formulazione l'art. 152, nel regolamento del 2013 conteneva tre paragrafi, il primo riguardante in via generale le Op, il secondo concernente il riconoscimento con riguardo alle organizzazioni che commercializzavano prodotti diversi da quelli all'allegato I del Trattato e il terzo concernente le Op del settore lattiero-caseario. La nuova versione, invece, prevede che tutte le disposizioni dettate per le Op si riferiscano anche alle Aop riconosciute. In altri termini il nuovo articolo estende le funzioni e i compiti delle organizzazioni di primo livello (Op) a quelle di secondo livello (Aop).

Un'ulteriore causa di incertezza potrebbe essere il ruolo che il regolamento conferisce alle autorità *antitrust* e alla Commissione. Infatti, per effetto del riconoscimento del ruolo assegnato dalla normativa alle Op non si esclude che ci sia la possibilità di interventi dell'*authority* e della Commissione, ma proprio perché tali attività rispondono alla funzione fisiologica delle Op possono avere valenza solo per il futuro e non incidere sulle decisioni prese dalle Op in precedenza. Ciò il regolamento *Omnibus* non lo specifica chiaramente.

²⁸⁶ Le Op devono svolgere almeno una delle seguenti attività: a) trasformazione comune; b) distribuzione comune; c) confezionamento etichettatura o promozione comune; d) controllo di qualità comune; e) uso comune di magazzini o strumentazione; f) gestione comune di rifiuti di produzione; g) acquisizione comune dei fattori produttivi; h) altre attività collettive di servizio.

L'art. 157 del reg. 1308/13 è stato modificato nel suo contenuto. Da una prima analisi della disposizione, sembrano ampliati gli obiettivi e le attività delle Oi. In primo luogo, viene conferita loro la possibilità di definire clausole di condivisione del valore lungo la filiera, tramite la creazione di regole che consentano la redistribuzione di utili o di perdite che derivano dalle condizioni di mercato per specifici prodotti. La seconda novità riguarda il riferimento all'ampliamento delle misure preventive e gestionali in relazione alla salute animale, alla protezione delle piante e ai rischi ambientali. Modifica, quest'ultima, che inserisce per la prima volta, in un regolamento dedicato all'organizzazione comune di mercato, un riferimento esplicito ai temi del rischio ambientale e della salute e benessere degli animali, creando un collegamento con recenti riforme attuate in altri ambiti²⁸⁷ e riconoscendo alla disciplina delle organizzazioni interprofessionali anche un ruolo decisivo in un'ottica di mercato non soltanto economica ma finalizzata al raggiungimento di altri obiettivi connessi ed inscindibili. Inoltre, viene prevista per gli Stati membri la facoltà di concedere più di un riconoscimento ad una Oi operante in più settori, purché vengano soddisfatte le condizioni previste dal regolamento per ottenere il suddetto riconoscimento.

Ulteriori incertezze interpretative sorgono con riguardo all'art. 209 inerente quei comportamenti che non sono esclusi dal campo di applicazione delle regole della concorrenza. L'art. 209 riguarda le pratiche e le decisioni delle Op non riconosciute, ma anche quelle delle Op riconosciute che non rientrano tra le missioni giuridiche definite all'art. 152. La norma non precisa nel dettaglio tale differenza creando dubbi interpretativi sulla portata dell'eccezione ivi contenuta. Una risposta a questa problematica si è riscontrata nella sentenza Indivia che ha specificato che tutti i comportamenti che non rientrano all'interno del dettato dell'art. 152 erano assoggettate alla disciplina dell'art. 209. Tuttavia l'ultimo testo del regolamento *Omnibus* è stato discusso prima della pronuncia della Corte di Giustizia che aveva ad oggetto il reg. n. 1234/07 vigente all'epoca dei fatti.

Sempre con riguardo all'art. 209 ulteriori dubbi possono scaturire dalla clausola di fissazione del prezzo ivi contenuta, clausola oggi ingiustificata in quanto cessata

²⁸⁷ Si pensi, ad esempio, al reg. n. 625/2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

la politica dei prezzi agricoli regolamentati. Del resto, come visto, una clausola del genere manca nel diritto americano sin dal 1922. La modifica dell'art. 209 anche secondo un'autorevole dottrina comporterebbe la possibilità di determinare i prezzi comuni a monte della catena produttiva e di concentrare effettivamente l'offerta.

Importanti sono le modifiche all'art. 209 del reg. n. 1308/13, contenente le deroghe per il raggiungimento degli obiettivi della Pac. La nuova norma sembra stabilire che l'art. 101 Tfeue non si applica agli accordi, decisioni e pratiche concordate poste in essere dagli agricoltori, loro associazioni o associazioni di associazioni, Op e Aop, nell'ambito della produzione, della vendita di prodotti agricoli, dell'uso di strutture comuni per lo stoccaggio e della lavorazione dei prodotti agricoli purché non vengano compromessi gli obiettivi all'art. 39 Tfeue. In relazione a tali accordi si dà la possibilità di verificarne la compatibilità con gli obiettivi della Pac facendo richiesta alla Commissione che esprimerà un parere entro 4 mesi dal ricevimento della documentazione.

La Commissione, di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, può modificare il contenuto del parere, soprattutto se il richiedente ha fornito informazioni imprecise o ha abusato del parere stesso.

Sul rapporto tra agricoltura e regole di concorrenza è intervenuta, come visto, la sentenza della Corte di giustizia europea in riferimento al c.d. "caso Indivia".

Tale pronuncia e le modifiche apportate all'art. 209 potrebbero contribuire al rafforzamento del potere negoziale dei produttori lungo la filiera se sfruttato in modo corretto da Op e Aop. Tuttavia, per realizzare ciò, bisognerebbe chiarire precisamente, anche grazie all'ausilio di regolamenti attuativi, cosa le Op e le Aop possono praticamente fare.

Da una lettura in combinato disposto degli artt. 152 e 209 potrebbe celarsi una contraddizione tra le due disposizioni. All'art. 152, nello specifico, si afferma che: le attività elencate al primo comma possono aver luogo *«indipendentemente dal fatto che il prezzo negoziato sia o meno lo stesso per la produzione aggregata di tutti gli aderenti o solo di alcuni di essi»*. Nell'art. 209, in relazione alla non applicazione dell'art. 101, si legge che: *«il presente paragrafo non si applica agli*

accordi, decisioni e pratiche concordate che comportano l'obbligo di applicare prezzi identici o in base alle quali la concorrenza è esclusa».

Se si interpreta il nuovo articolo 152 nel senso che le Op possono concertare l'offerta e praticare prezzi identici, con o senza trasferimento della proprietà dei beni dai produttori alla Op, il divieto di cui all'art. 209 potrebbe apparire ingiustificato.

In particolare, per quanto concerne gli accordi delle organizzazioni di produttori e delle loro associazioni, questi sono sottratti dall'applicazione dell'art. 101 Tfeue, salvo che non si determini l'esclusione totale della concorrenza o si ostacoli il raggiungimento delle finalità previste dalla Pac²⁸⁸.

3.7. La direttiva europea sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare

L'attenzione del legislatore europeo e nazionale agli aspetti concernenti le pratiche commerciali sleali è stata palesata già da diversi anni²⁸⁹, tuttavia ci è voluto molto tempo prima che fosse emanata una disciplina specifica per il settore

²⁸⁸ Tale disposizione, in conformità con la politica agricola comune dei primi decenni della Comunità europea, oggi Unione, ha, tuttavia, come già anticipato, posto un limite agli accordi tra i produttori. Il limite al quale si fa riferimento è quello riguardante l'impossibilità di agire sui prezzi agricoli, in altri termini, il divieto assoluto di porre in essere degli accordi che avessero ad oggetto il concordare i prezzi, che all'epoca erano una componente strutturale della Pac.

A fronte del quadro appena delineato occorre specificare che la sua applicazione nel corso del tempo ha determinato delle restrizioni all'interpretazione e all'applicazione della disciplina in questione e, talvolta, il primato riconosciuto alla Pac sulle regole della concorrenza è stato messo in discussione e violato dalle linee interpretative emerse nella prassi delle decisioni della Corte di Giustizia e nei documenti della Commissione europea.

²⁸⁹ Il riferimento è alla dir. n. 2005/29 Ce del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra le imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450 Cee e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Ce) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), in G.U.U.E. L. 149/22 dell'11 giugno 2005. La direttiva è stata attuata in Italia con i d.lgs. n. 145/2007 sulla pubblicità ingannevole e n. 146/2007 sulle pratiche commerciali scorrette fra imprese e consumatori, decreto quest'ultimo che ha modificato gli artt. 18 ss. del Codice del consumo. Sul tema: G. DE CRISTOFARO, *Pratiche commerciali scorrette e Codice del consumo*, Torino, 2008, pag. 1 e ss.; A. GENOVESE, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Nuova Giurisprudenza Commerciale*, 2008, 762 ss.; V. MELI, *Le pratiche sleali ingannevoli*, in *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette (attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/CE)*, a cura di A. GENOVESE, Padova, 2008; G. GUIZZI, *Il Divieto delle pratiche commerciali scorrette tra tutela del consumatore, tutela del concorrente e tutela del mercato: nuove prospettive (con qualche inquietudine) nella disciplina della concorrenza sleale*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2010, 1125 ss..

agroalimentare, nonostante questo rappresentasse uno dei comparti produttivi maggiormente caratterizzato da tali fenomeni²⁹⁰.

«Un produttore di ortaggi italiano vende la sua merce a una catena di supermercati in maggio e incassa il dovuto in dicembre, ben sette mesi dopo. Un rivenditore al dettaglio in Belgio fa una promozione per la stagione del barbecue, con lo sconto del 30% sulle costolette di agnello. Lo sconto attira i clienti, e aumenta la vendita anche di altri prodotti. Peccato che il fornitore non fosse stato informato della campagna e che alla data del pagamento finisca per ricevere il 30% in meno di quanto pattuito per le costolette vendute in quel periodo. Un esportatore di frutta in Spagna riceve un ordine per 40 tonnellate di prodotto da inviare a una centrale d'acquisto che opera per diverse catene di supermercati in Germania. Il fornitore prepara la merce secondo i requisiti di confezionamento richiesti e la invia lo stesso giorno. Il giorno dopo, mentre la frutta è sulla strada, l'acquirente gli comunica che non servono più 40 tonnellate, ma 20. Il produttore potrebbe insistere per consegnare e farsi pagare tutto il prodotto, consapevole del rischio che probabilmente non sarà più chiamato dal distributore né per il resto della stagione, né forse mai. Nessuno fa affari con i piantagrane. Oppure sarà costretto a vendere le 20 tonnellate che da un giorno all'altro sono diventate un'eccedenza a un prezzo inferiore a un mercato all'ingrosso o con requisiti di packaging diversi, cioè con costi aggiuntivi per il ri-confezionamento²⁹¹».

Questi esempi, forniti nel documento presentato al Parlamento europeo relativo alla direttiva 2019/633²⁹², centrano perfettamente le frequenti problematiche che i produttori riscontrano nelle relazioni contrattuali ed economiche lungo la *food chain*. Le pratiche sleali ripercuotono gli effetti negativi sui produttori non solo

²⁹⁰ Per un accurato studio sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare: N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017.

²⁹¹ P. DE CASTRO, *La direttiva Ue contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare Cosa cambia per le imprese e i consumatori italiani*, 2019, *op.cit.*, pag. 19, consultabile al link: www.paolodecastro.eu.

²⁹² Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare (in G.U.U.E L. 111/59 del 25.04.2019).

quando sono poste in essere direttamente nei loro confronti, ma anche quando le stesse riguardano i rapporti che si instaurano tra gli altri attori della filiera²⁹³.

In un contesto così peculiare in cui il denunciare tali pratiche può soltanto comportare ulteriori svantaggi per la parte più debole²⁹⁴ e in cui le normative specifiche adottate a livello nazionale non si dimostrano spesso efficienti²⁹⁵, le istituzioni europee hanno creduto necessario dotarsi di uno strumento di armonizzazione per attenuare la vulnerabilità della catena di approvvigionamento agroalimentare caratterizzata dagli ormai noti forti squilibri tra piccoli e grandi operatori e dall'insufficiente potere contrattuale dei produttori che non consente loro adeguatamente di difendersi dalle pratiche commerciali sleali²⁹⁶.

In tale contesto si è sentita l'esigenza di dotarsi di una legislazione specifica a livello europeo, nata come una proposta complementare e accessoria rispetto alle disposizioni contenute nella riforma del medio periodo della Pac.

Nonostante ci siano voluti quasi dieci anni per creare le condizioni al fine di attuare una disciplina settoriale²⁹⁷, l'*iter* che dalla presentazione del progetto ha

²⁹³ Si pensi, per esempio, ad un contratto tra un trasformatore e un distributore. Gli effetti lesivi di eventuali pratiche commerciali sleali si espandono a ritroso lungo la catena di approvvigionamento, risalendo a monte della stessa e raggiungendo i produttori.

²⁹⁴ In quanto il produttore rischia di compromettere il rapporto commerciale esistente con la parte industriale e, ulteriormente, di non essere più contattato da altri acquirenti.

²⁹⁵ Nonostante vi sia una notevole preoccupazione a livello dei singoli Stati membri e in più di venti Paesi siano state adottate discipline specifiche in merito, spesso le tematiche concernenti le pratiche commerciali sleali sono trattate in modo molto eterogeneo e la tutela risulta pressoché assente o inefficace.

²⁹⁶ Il danno stimato di questi comportamenti scorretti in Europa ammonta a oltre 10 miliardi di euro l'anno e i costi aggiuntivi per chi li subisce a circa 4,4 miliardi di euro.

²⁹⁷ Dal 2009 tre pubblicazioni della Commissione (la comunicazione della Commissione del 28 ottobre 2009 sul migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa; la comunicazione della Commissione del 15 luglio 2014 per affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese; la relazione della Commissione del 29 gennaio 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese) si sono incentrate sul funzionamento della filiera alimentare, comprese le pratiche commerciali sleali che vi sono attuate. La Commissione ha suggerito gli elementi specifici da includere in eventuali quadri di gestione, su base nazionale e volontaria, riguardanti le pratiche commerciali sleali attuate nella filiera alimentare. Nel 2011, il Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare, guidato dalla Commissione, ha approvato una serie di principi di buone prassi nelle relazioni verticali nella filiera alimentare, concordati dalle organizzazioni che rappresentano la maggioranza degli operatori della filiera alimentare. Tali principi sono diventati la base per l'iniziativa della filiera avviata nel 2013. Nella sua risoluzione del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare (G.U.U.E C. 86 del 6.3.2018) il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare una proposta relativa a un quadro giuridico dell'Unione in materia di pratiche commerciali sleali. Nelle sue conclusioni del 12 dicembre 2016 sul rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare e sulla lotta contro le pratiche commerciali sleali, il Consiglio ha invitato la Commissione ad avviare tempestivamente una valutazione d'impatto al fine di proporre un quadro legislativo dell'Unione o alcune misure non legislative per affrontare le

portato alla adozione del testo della direttiva è stato breve, anche se non privo di difficoltà²⁹⁸. Infatti, la proposta di direttiva è stata avanzata dalla Commissione europea il 12 aprile del 2018²⁹⁹ e approvata il 17 aprile del 2019. Questo ultimo dato assume un'importanza rilevante se si considera che il progetto è stato presentato nei mesi immediatamente successivi all'emanazione dell'*Omnibus* che, come si è avuto modo di constatare, è stato adottato con un *iter* travagliato, non altrettanto veloce e che ha portato la Commissione a prendere apertamente le distanze dal testo finale.

Forse, l'intento, non troppo velato, della Commissione europea era quello di riaffermare il proprio potere e la propria posizione, non pienamente accolta nel processo di stesura definitiva dell'*Omnibus* e, al contempo, di spostare l'attenzione sulle pratiche commerciali sleali, inizialmente reputato un ambito secondario rispetto agli interventi che si aspettavano relativi all'attuazione del reg. n. 2017/2393. Ancora una volta il Parlamento, però, ha confermato il suo ruolo decisivo nel processo decisionale dell'Ue, non solo come ispiratore dell'iniziativa legislativa, ma anche apportando delle fondamentali modifiche al testo³⁰⁰ nelle fasi finali del processo.

La direttiva n. 2019/633 è così entrata in vigore il 30 aprile 2019 e entro il 10 maggio 2021 dovrà essere recepita dagli Stati membri, i quali dovranno adottare e pubblicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarvisi, comunicandone il testo alla Commissione.

Tralasciando l'analisi delle singole disposizioni che sarà affrontata nel paragrafo successivo, è qui opportuno ricordare una prima fondamentale modifica attuata dal Parlamento. Questa ha riguardato l'ambito di applicazione della direttiva che, come stabilito al primo articolo nonché dal titolo stesso della normativa, concerne le pratiche commerciali sleali lungo l'intera filiera agricola ed alimentare. Nel

pratiche commerciali sleali. La Commissione ha preparato una valutazione d'impatto, preceduta da una consultazione pubblica aperta e da altre consultazioni mirate.

²⁹⁸ Le difficoltà sono state quelle riscontrate anche nel processo di attuazione del reg. n. 2017/2393. Come già era accaduto pochi mesi prima con l'*Omnibus*, infatti, l'ala liberista dell'esecutivo Ue (di cui facevano parte il Commissario alla concorrenza, la danese Margrethe Vestager e il vicepresidente della Commissione, il finlandese Jyrki Katainen) era quella che più si opponeva alle richieste di modifica del Parlamento, intervenute sul progetto originario presentato dalla Commissione.

²⁹⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare del 12 aprile 2018 COM (2018) 173 final.

³⁰⁰ Il Parlamento ha apportato 80 modifiche al testo originario presentato dalla Commissione.

progetto iniziale presentato dalla Commissione, invece, il riferimento era al solo comparto alimentare. Ciò, come si evince dagli emendamenti proposti dal Parlamento, avrebbe tagliato fuori il settore della produzione primaria dall'ambito di applicazione della direttiva, o comunque avrebbe comportato maggiori dubbi interpretativi sull'applicabilità di questa disciplina alla parte agricola della filiera. Si tratta, altresì, di una definizione che richiama le indicazioni che sul piano nazionale erano state anticipate nel 2012 dall'art. 62, ma con alcune novità significative sia per quel che riguarda l'ambito di regolazione che quello di intervento, definito in riferimento alla collocazione sul mercato dei singoli operatori, venditori e acquirenti e non astrattamente per categorie di prodotto.

La direttiva contro le pratiche commerciali sleali, nel suo testo definitivo, secondo il parere di coloro che l'hanno fortemente auspicata, non solo mira a rafforzare la riconosciuta specialità dell'agricoltura, ma considera unitariamente l'intera filiera agroalimentare *«offrendo elementi giuridici rilevanti ed originali, che proiettano sul piano delle discipline economiche di mercato quanto è ormai acquisito sul piano della sicurezza alimentare»³⁰¹*.

L'intervento legislativo sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera, è un tassello fondamentale per ricostruire i mutamenti normativi verificatisi nel panorama dei rapporti contrattuali tra i soggetti che operano lungo la catena di approvvigionamento alimentare; tuttavia, non sembra poter essere esente da critiche e dubbi che sorgono dalla lettura delle disposizioni che lo compongono.

Nonostante i due aspetti siano in relazione e, in un certo senso anche complementari, a parere di chi scrive, come si è avuto modo di comprendere da quanto fin qui discusso, la dir. n. 2019/633, nel contesto di innovazione legislativa in cui è stata introdotta, può alimentare la confusione tra i rimedi utilizzati per far fronte allo squilibrio contrattuale e gli strumenti che agiscono, invece, sulla struttura del mercato. Il mercato, infatti, per quanto concerne il settore agroalimentare, opera assecondando le esigenze della parte industriale o della grande distribuzione. Le pratiche commerciali sleali, invece, operano sul piano squisitamente contrattuale nel quale la parte più forte può presumibilmente

³⁰¹ P. DE CASTRO, *La direttiva Ue contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare Cosa cambia per le imprese e i consumatori italiani*, 2019, *op.cit.*, pag. 23.

praticare degli abusi sulla parte più debole e tramutare queste prevaricazioni in una serie di condotte sleali che operano all'interno dei singoli contratti.

Tale confusione sembra attualmente persistere a livello europeo anche tra gli esperti delle dinamiche in questione³⁰² e questa circostanza può indurre ragionevolmente a dubitare sulla totale idoneità dello strumento adottato allo scopo di ridurre lo squilibrio strutturale della filiera quando in realtà esso agisce soltanto sulle conseguenze, sui sintomi di tale squilibrio e non sulle sue cause.

3.7.1 Il contenuto della dir. n. 2019/633 e le modifiche apportate dal Parlamento al progetto della Commissione

La nuova direttiva è costituita da 15 articoli. In modo particolare, all'art. 1 non solo se ne definisce l'oggetto, ma viene stilata una lista minima di pratiche sleali

³⁰² Si segnala una recente sentenza della Corte di giustizia (seconda sezione) in C-2/18 del 13 novembre 2019, riguardante il mercato del latte crudo in Lituania, in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'art. 148 del reg. n. 1308/13, come modificato dal reg. n. 2017/2393. La Corte ha affermato che l'articolo 148, paragrafo 4, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui all'articolo 3, paragrafo 3, punto 1, del *Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas* Nr. XII-1907 [legge n. XII-1907 della Repubblica di Lituania, sul divieto di pratiche sleali da parte degli operatori lituani nell'ambito della compravendita del latte crudo e della commercializzazione di prodotti lattiero-caseari], del 25 giugno 2015, come modificata dalla legge del 22 dicembre 2015, la quale, al fine di contrastare le pratiche commerciali sleali, ha vietato agli acquirenti di latte crudo di pagare un prezzo d'acquisto diverso ai produttori appartenenti ad un medesimo gruppo in considerazione della quantità giornaliera di latte crudo venduta, di composizione e qualità identiche, nonché consegnata con le medesime modalità, qualora detta normativa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per raggiungere detto obiettivo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Mentre, l'articolo 148, paragrafo 4, del regolamento n. 1308/2013, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui all'articolo 3, paragrafo 3, punto 3, e all'articolo 5 della legge n. XII-1907 della Repubblica di Lituania sul divieto di pratiche sleali da parte degli operatori lituani nell'ambito della compravendita del latte crudo e della commercializzazione di prodotti lattiero-caseari, del 25 giugno 2015, come modificata dalla legge del 22 dicembre 2015, la quale, al fine di contrastare le pratiche commerciali sleali, vieta all'acquirente di latte crudo di ridurre, senza giustificazione, il prezzo concordato con il produttore, e subordina qualsiasi riduzione del prezzo maggiore del 3% ad un'autorizzazione dell'autorità nazionale competente. L'Avvocato generale nelle sue conclusioni, disattese dalla Corte, aveva invece affermato che uno degli obiettivi dell'art. 148 fosse il *migliorare il potere di negoziazione dei produttori del latte* (punto 82 delle conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek presentate il 7 marzo 2019), quando in realtà lo scopo di una normativa che vieti le pratiche commerciali sleali è quello di porre rimedio allo squilibrio dell'assetto contrattuale. In argomento e di tale opinione: L. RUSSO, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare tra diritto dell'Ue e diritto interno*, relazione nel *Convegno in onore della prof.ssa Rook Basile, Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, tenutosi a Firenze il 21 e il 22 novembre 2019.

in relazione alla vendita di qualsiasi prodotto agricolo o alimentare nonché in relazione alla fornitura di servizi connessi alla vendita di tali prodotti (come per esempio le attività promozionali, le ricerche di mercato...). Inoltre, nello stesso articolo, viene introdotta una definizione generale di pratica commerciale sleale³⁰³, alla quale i vari Stati membri potranno ricorrere per estendere a livello nazionale la lista delle pratiche vietate.

Mentre la bozza del progetto prevedeva la protezione dei fornitori con fatturati inferiori ai 50 milioni di euro o con un numero di dipendenti fino a 250, nelle loro relazioni commerciali con i soli acquirenti con fatturati o numero di dipendenti superiori a tali soglie, il negoziato tra il Consiglio e l'Europarlamento ha portato a espandere notevolmente il numero di fornitori protetti suddividendo gli operatori in sei categorie in base al loro fatturato³⁰⁴.

Il secondo articolo fornisce le definizioni di alcuni termini ricorrenti nelle disposizioni della direttiva³⁰⁵. Una novità è costituita dalla definizione di “prodotti agricoli e alimentari”, che sono quelli elencati nell'allegato I del Tfu e i prodotti in esso non contenuti ma trasformati per uso alimentare a partire dai prodotti presenti nell'allegato stesso. In merito alla definizione di “fornitore”, che comprende anche le relative organizzazioni di fornitori, come le cooperative e le Op, e “acquirente”, queste vengono incluse nell'ambito di applicazione della direttiva indipendentemente dal proprio luogo di stabilimento, purché intrattengano relazioni commerciali con gli operatori dell'Unione.

È all'articolo 3 che sono elencate le pratiche commerciali sleali vietate. Le pratiche di cui al primo paragrafo rappresentano una ripartizione sproporzionata

³⁰³ È quanto si deduce dal primo paragrafo della disposizione: «Allo scopo di contrastare le pratiche che si discostano nettamente dalle buone pratiche commerciali, sono contrarie ai principi di buona fede e correttezza e sono imposte unilateralmente da un partner commerciale alla sua controparte, la presente direttiva definisce un elenco minimo di pratiche commerciali sleali vietate nelle relazioni tra acquirenti e fornitori lungo la filiera agricola e alimentare e stabilisce norme minime concernenti l'applicazione di tali divieti, nonché disposizioni per il coordinamento tra le autorità di contrasto».

³⁰⁴ Da 0 a 2 milioni di euro, da 2 a 10 milioni, da 10 a 50 milioni, da 50 a 150 milioni, da 150 a 350 milioni, da 350 milioni in poi. La *ratio* di tale scelta è da individuare nel consentire ad ogni fornitore la protezione nel caso in cui il proprio acquirente rientri in una classe di fatturato superiore. Inoltre, sono stati inclusi i riferimenti ai fornitori stranieri residenti nei Paesi terzi con lo scopo di disincentivare lo spostamento legale della propria attività aziendale al di fuori del territorio dell'Ue.

³⁰⁵ “Acquirente”, “fornitore”, “autorità pubblica”, “prodotti agricoli e alimentari” e “deperibilità”.

del rischio a favore dell'acquirente, sono, infatti, quelle reputate manifestamente sleali e che quindi, per tale motivo, devono essere contrastate³⁰⁶.

Nel testo originario predisposto dalla Commissione ne erano previste solo quattro tipologie³⁰⁷ che poi il Parlamento ha provveduto ad integrare con altre sei.

Al secondo paragrafo dello stesso articolo si identificano, invece, altre pratiche reputate sleali quando sono applicate senza un accordo, ma che possono essere accettabili se precedentemente concordate, in modo chiaro e univoco, tra le parti. Tali pratiche dovrebbero pertanto essere trattate in modo diverso dalle norme in materia di pratiche commerciali sleali, al fine di consentire un miglioramento dell'efficienza che risulti, in ultima analisi, in forniture e prezzi adeguati³⁰⁸.

Un elemento rilevante della direttiva in esame è, a parere di chi scrive, l'importanza che acquistano gli strumenti di gestione e di controllo. I primi sono quelli di autoregolamentazione affidati alle Op e alle Aop che con la nuova direttiva annoverano un ulteriore funzione che si va ad aggiungere a quelle previste dal reg. n. 2017/2393, ossia quella di denunciare le industrie alimentari o la grande distribuzione, soggetti forti della contrattazione, in caso di abuso proteggendo i produttori da eventuali ritorsioni tutelandone, su richiesta, l'identità³⁰⁹.

³⁰⁶ In argomento: S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Rivista di Diritto agroalimentare*, 2019, pag. 259 ss. L'autore, dopo aver preso atto che la direttiva fotografa esigenze oggettive di mercato, costruisce un sistema di gestione del rapporto a tutela del soggetto debole della filiera.

³⁰⁷ I ritardi nei pagamenti per i prodotti deperibili (oltre i 30 giorni); le modifiche unilaterali e retroattive dei contratti di fornitura; la cancellazione degli ordini di prodotti deperibili con breve preavviso; il pagamento per il deterioramento dei prodotti già venduti e consegnati all'acquirente.

³⁰⁸ Anche questo secondo gruppo contiene quattro pratiche proposte dalla Commissione (la restituzione di prodotti invenduti o sprecati; il pagamento di costi per l'immissione sul mercato del prodotto, di immagazzinamento, di esposizione o inserimento in listino dei prodotti alimentari; il pagamento per spese promozionali; il pagamento per spese pubblicitarie) alle quali il Parlamento ha aggiunto il pagamento per i costi di *advertising* e quello per la gestione del prodotto una volta consegnato. Inoltre sono state rafforzate molte delle pratiche iniziali proposte dalla Commissione, come l'inserimento del preavviso di minimo 30 giorni per le cancellazioni degli ordini; il divieto di qualsiasi modifica unilaterale dell'ordine indipendentemente dal fatto che sia retroattiva o meno; il divieto di imposizione non solo da parte dell'acquirente, ma anche da parte delle centrali d'acquisto, di costi e servizi non richiesti.

³⁰⁹ Il tentativo che il legislatore intende porre in atto è di controllare che il rapporto di durata sia gestito secondo gli standard di correttezza e buona fede per scongiurare alcuni contrasti inevitabili quando gestiti con la sola tecnica negoziale. Si pensi a quanto accaduto nei primi mesi del 2019 in merito alle condotte poste in essere dal Consorzio per la tutela del formaggio Pecorino Romano Dop e dalle relative aziende di trasformazione che vi aderivano consistenti nella determinazione di un prezzo di acquisto del latte fresco ovino da riconoscere ai conferenti. Le principali associazioni rappresentative degli allevatori produttori di latte ovino in Sardegna hanno portato all'attenzione

I secondi sono gli strumenti di regolamentazione affidati alle autorità amministrative di contrasto competenti, le quali pongono in essere un'azione dissuasiva tramite l'erogazione di sanzioni con lo scopo di prevenire i contrasti.

I compiti che spettano, invece, agli Stati membri sono contenuti in diverse disposizioni. Questi, in primo luogo, hanno l'obbligo di designare una o più autorità di contrasto competenti per le pratiche commerciali sleali vietate³¹⁰. Sono gli Stati membri che devono assicurarsi che tutte le autorità di contrasto nazionali dispongano delle risorse e delle competenze necessarie per assolvere i propri doveri, così come spetta sempre ai singoli ordinamenti nazionali prevedere ulteriori norme volte a combattere le pratiche commerciali sleali che siano più ambiziose e vadano al di là del livello minimo garantito dalla direttiva³¹¹. Inoltre, spetta sempre agli Stati il dovere di pubblicare un rapporto annuale delle attività delle loro autorità di contrasto, specificando il numero di denunce ricevute, le indagini aperte e, per quelle chiuse, una descrizione della questione, del risultato delle indagini e delle decisioni prese³¹². Infine, l'articolo 7 conferisce la possibilità agli Stati membri di promuovere dei meccanismi di mediazione tra le parti, per facilitare la risoluzione delle controversie, senza però né pregiudicare i diritti del fornitore di presentare comunque una denuncia, né impedire a un'autorità di contrasto di avviare comunque un'indagine.

I diritti riconosciuti al fornitore sono principalmente contenuti all'art. 5 della direttiva. Al fornitore spetta la scelta dell'autorità alla quale rivolgersi, se a quella

mediatica presunti elementi di criticità relativi al prezzo di cessione del latte alla stalla lamentando che esso non sarebbe stato sufficiente a coprire i costi di produzione. L'autorità antitrust italiana con il provvedimento n. 27805 del 12 giugno 2019 per la fissazione dei prezzi del latte in Sardegna nelle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agroalimentari si è pronunciata in proposito. Sulla base di questi dati il 14 febbraio è stato avviato il procedimento istruttorio AL21 al fine di verificare se le condotte poste in essere dal Consorzio e dalle aziende di trasformazione ad esso aderenti nei mesi di dicembre 2018 e gennaio/febbraio 2019 potessero essersi sostanziate nell'imposizione ai fornitori di latte ovino di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose e, nello specifico, nella determinazione di prezzi palesemente al di sotto dei costi medi di produzione in violazione dell'art. 62, del d.l. n. 1/2012. Sul punto F. LEONARDI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la funzione di controllo nella tutela della vulnerabilità dell'impresa agricola*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, fasc. 5, 2019, reperibile al sito: www.rivistadga.it.

³¹⁰ Articolo 4. Le autorità di contrasto esistenti, ad esempio, nel settore del controllo dell'agroalimentare o del diritto della concorrenza potrebbero essere scelte come autorità competenti.

³¹¹ Articolo 9.

³¹² Articolo 10.

del proprio Stato membro o a quella dello Stato membro dell'acquirente, così da poter scegliere la legislazione nazionale più appropriata alle sue necessità³¹³.

Inoltre, allo stesso articolo, è prevista la possibilità per il fornitore denunciante di mantenere l'anonimato e di garantire, durante tutta la procedura investigativa, il riserbo su quelle informazioni reputate sensibili. Per questo stesso motivo, viene data la possibilità alle organizzazioni di fornitori di presentare a nome dei propri membri la denuncia all'autorità di contrasto, garantendo ulteriormente l'anonimato del denunciante³¹⁴.

Al fine di garantire maggiore certezza giuridica e per scongiurare quanto accaduto in alcuni Stati membri che, seppur dotati di legislazioni in materia, le hanno lasciate inapplicate, il legislatore europeo ha previsto alcuni obblighi per le autorità di contrasto, sia da un punto di vista temporale che procedurale³¹⁵.

I compiti dell'autorità di contrasto sono sanciti all'articolo 6 che riconosce loro i poteri necessari per avviare indagini di propria iniziativa o a seguito di una denuncia, per raccogliere informazioni ed effettuare ispezioni a sorpresa nell'ambito di un'indagine, per avviare i provvedimenti provvisori di sospensione di una pratica vietata e porre fine a una violazione, per imporre le sanzioni e pubblicare le decisioni adottate al fine di conseguire un effetto deterrente.

La direttiva, quale strumento di ravvicinamento minimo tra le legislazioni, mira anche a rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali, che dovranno incontrarsi almeno una volta l'anno per discutere di buone pratiche, l'emersione di nuovi comportamenti scorretti e l'evoluzione dei vecchi³¹⁶.

In altri termini, da un lato la dir. n. 2019/633 lascia ai singoli Stati la possibilità di introdurre o mantenere norme nazionali di contrasto dei comportamenti sleali

³¹³ Tuttavia, è sulla definizione di fornitore che sorgono alcune perplessità che, purtroppo, non è possibile affrontare nel dettaglio in tale sede, ma si rinvia ad uno studio successivo più approfondito. Basti qui dire che nella definizione di fornitore non vi rientra solo l'imprenditore agricolo. La direttiva riconosce al fornitore la qualità di soggetto debole nelle relazioni contrattuali e in tal modo pone sullo stesso piano categorie diverse di soggetti. Un esempio può essere costituito dalle imprese fornitrici di mangimi per animali lungo la filiera dell'allevamento che possono rientrare nella definizione di fornitore.

³¹⁴ Anche le organizzazioni non governative potranno sporgere una denuncia su richiesta e a nome di un fornitore.

³¹⁵ Tra i quali, ad esempio: l'obbligo di informare il denunciante in merito al seguito che verrà dato alla denuncia; l'obbligo di avviare l'indagine in tempi ragionevoli nel caso esistano motivi sufficienti per agire; l'obbligo di porre fine a una pratica sleale.

³¹⁶ Articolo 8.

anche più rigorosi, dall'altro si prefigge di riavvicinare le legislazioni anche attraverso l'individuazione di tecniche di tutela condivise per gestire gli scambi secondo regole di correttezza e buona fede³¹⁷. Inoltre, come visto, consentendo alle Op di procedere all'eventuale denuncia della pratica sleale si contribuisce ad aumentare il livello di protezione dei singoli produttori agricoli che sono tutelati in tal modo dall'anonimato.

Alla Commissione vengono riconosciuti particolari poteri. Il primo compito è quello di vigilare affinché le singole autorità nazionali adottino delle raccomandazioni per garantire un'applicazione della direttiva il più omogenea possibile a livello dell'Unione³¹⁸.

Viene inoltre previsto che la Commissione realizzi uno studio sugli effetti delle centrali di acquisto sul funzionamento della filiera agroalimentare, che servirà come base della futura revisione della direttiva³¹⁹, e una valutazione entro quattro anni dall'applicazione della Direttiva, redigendo una relazione sullo stato del recepimento della stessa, sull'efficacia delle misure implementate a livello nazionale e sul livello di cooperazione tra le varie autorità di contrasto degli Stati membri³²⁰.

La direttiva, dovrà essere adottata dai vari Stati membri al più tardi entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione e implementata entro 30 mesi³²¹.

3.7.2. La direttiva nel contesto giuridico italiano: verso un recepimento nell'ordinamento nazionale

La dir. n. 2019/633, attraverso le modifiche operate dal Parlamento, tiene conto di un aspetto essenziale: ossia che la debolezza dei produttori, o fornitori come spesso chiamati nella normativa, non è determinata solo dall'elemento dimensionale ma altresì da una asimmetria informativa che nel rapporto *business*

³¹⁷ La tutela non è, infatti, affidata solo ad una autorità di livello nazionale ma è garantita dal coordinamento fra le diverse autorità degli Stati membri.

³¹⁸ A tale scopo, la Commissione creerà un sito web con tutte le informazioni necessarie sulle singole autorità di contrasto nazionali.

³¹⁹ Articolo 10.

³²⁰ Articolo 12.

³²¹ Art. 13, 14 e 15.

to business si declina come conoscenze specifiche di settore e capacità tecnico organizzativa che consentono il controllo della prestazione da parte dell'*insider* rispetto alla debolezza conoscitiva del c.d. *outsider*³²².

Oltre ad andare ad integrare il contenuto della normativa generale europea del 2005, la nuova direttiva si innesta anche in un quadro giuridico in cui a livello nazionale sono state emanate delle disposizioni concernenti le pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare. Il riferimento è al già analizzato art. 62 che, come visto, interviene sul rapporto tra agricoltura e le regole di concorrenza facendo esplicito riferimento alle pratiche sleali. Questa nuova disciplina, nonostante generi alcune perplessità in merito alla sua efficacia³²³, può costituire tuttavia un'occasione per ripensare ad una riscrittura dell'articolo 62 che, seppur innovativo per il panorama nazionale, è stato solo raramente applicato, con solo pochissimi procedimenti in sette anni da parte dell'autorità preposta³²⁴.

³²² E. LABELLA, *Tutela della micro impresa e «terzo contratto*, in *Europa e diritto privato*, 2015, 857 ss. Sul tema anche: L. COSTANTINO, *La tutela del contraente debole nelle relazioni lungo la filiera agroalimentare nelle più recenti esperienze giuridiche europee e statunitensi*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2013, I, pag. 166 e ss. F. LEONARDI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la funzione di controllo nella tutela della vulnerabilità dell'impresa agricola*, *op.cit.*, 2019.

³²³ Sul punto v. A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, fasc. 1, pag. 5 ss. secondo l'Autore la direttiva non offre una adeguata protezione agli agricoltori a fronte della loro debolezza strutturale. In modo specifico il generico riferimento al "fornitore" sulla base de fatturato senza considerare in senso sostanziale le esigenze del produttore in quanto soggetto debole della filiera e quindi *price takers*, costituirebbe l'elemento principale della inadeguatezza della disciplina. Jannarelli afferma che «la direttiva appare decisamente lontana dal fornire risposte adeguate» e che «sul piano della politica del diritto, la neutralità della disciplina dovuta all'utilizzo della generica figura del fornitore di prodotti agricoli e di alimenti, nonché la tassatività dei parametri quantitativi in termini di fatturato, cui legare la verifica circa la presenza di una posizione di dipendenza economica per singolo rapporto negoziale, segnalano, senza alcun dubbio, che la direttiva abbia soprattutto finito con il fornire risposte garantiste per l'industria alimentare e la grande distribuzione piuttosto che assicurare, come ci si aspettava da tempo, protezione e promozione effettive e efficacia per le imprese agricole principali vittime di pratiche sleali nella filiera alimentare [...] da un lato si continuerebbe a rispettare formalmente l'eccezionalismo agricolo alla base della PAC, dall'altro, al tempo stesso, lo si metterebbe però a disposizione non più dei soli agricoltori, ma anche dei soggetti forti della filiera agroalimentare, ossia le industrie alimentari e della grande distribuzione».

³²⁴ In particolare 4 casi dei quali solo due chiusi al momento. AL 12 Eurospin /Modifica condizioni contrattuali con i fornitori, Provv. n. 25551 del 9 luglio 2015, in Boll. AGCM n. 29 del 10 agosto 2015; AL 14, Coop Italia Centrale Adriatica / Condizioni contrattuali con fornitori, Provv. n. 25797 del 22 dicembre 2015, in Boll. AGCM n. 49 del 18 gennaio 2016. Attualmente vi sono due casi aperti: AL15 e AL21. Il primo caso: - Esselunga-G.D.O./Panificatori, Provvedimento n. 27823 del 27 giugno 2019 avente ad oggetto la pratica commerciale sleale, in violazione dell'art. 62, d.l. n. 1/2012, posta in essere da Esselunga S.p.A. (terzo operatore attivo nel settore della distribuzione moderna al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo

Una eventuale modifica da apportare potrebbe essere quella di inserire nella disposizione nazionale un esplicito riferimento, tra le pratiche vietate, alla vendita sottocosto e alle aste al ribasso. In questo modo il legislatore italiano riserverebbe un'attenzione particolare a due fenomeni molto diffusi nella pratica negli ultimi anni e usufruirebbe della possibilità concessa dall'art. 9 della direttiva che permette agli Stati di aggiungere altri comportamenti scorretti all'elenco delle pratiche vietate in base alle esigenze dei singoli territori.

Ulteriormente, sarebbe utile affiancare all'autorità competente, quale l'autorità garante per la concorrenza, altre autorità di contrasto che abbiano una conoscenza specifica dei rapporti negoziali all'interno della filiera agroalimentare³²⁵. Ciò potrebbe bilanciare il potere conferito all'autorità amministrativa.

Inoltre la recente direttiva ha suddiviso le imprese in specifici comparti dimensionali³²⁶, una scelta questa più vicina alle fattispecie concrete che nella pratica si possono verificare, maggiormente e più agevolmente identificabili rispetto ai criteri di cui all'art. 62 che, ad esclusione dei soli imprenditori agricoli, risulta astrattamente applicabile a tutti i rapporti tra imprese commerciali, senza operare un distinguo tra gli operatori in base al loro ruolo o alle dimensioni della propria impresa o alla posizione, di potere o meno, occupata lungo la *food chain*.

Nella direttiva, inoltre, vi è il riferimento alle cause di forza maggiore e alle cause di risoluzione del contratto di cui non è fatta menzione nell'art. 62.

Tali obblighi di forma, inoltre, andrebbero poi messi in relazione anche con quelli presenti in altre disposizioni nazionali³²⁷.

e generale consumo) ai danni di Assipan (Associazione Italiana Panificatori e Affini, aderente a Confcommercio Imprese per l'Italia, una delle principali associazioni di categoria delle imprese attive nel settore della panificazione e dei prodotti affini al pane) consistente nel trasferimento ingiustificato del rischio commerciale tipico dell'attività distributiva (ritiro e smaltimento a proprie spese dell'intero quantitativo di prodotto invenduto a fine giornata) sul fornitore. Per il secondo caso v. nota 93.

³²⁵ Si pensi, ad esempio, al dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, l'ICQRF.

³²⁶ Quelli all'art. 1 paragrafo 2 della direttiva.

³²⁷ Il riferimento è all'art. 2 della legge n. 91 del 2 luglio 2015, dedicato al settore del latte, e al d.l. n. 27 del 29 marzo 2019, disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli, convertito con modificazioni dalla l. n. 44 del 21 maggio 2019 (in G.U. n. 123 del 28 maggio 2019) con cui il legislatore ha introdotto per i contratti di cui all'art. 168 del reg. n. 1308/13 una durata minima di 12 mesi). I vincoli di forma contenuti in queste disposizioni si aggiungono a quelli elencati all'art. 62.

In altri termini, il recepimento della direttiva, potrebbe costituire anche un momento per valorizzare, o meglio rivalorizzare, a livello nazionale, sulla scia del rinnovato orientamento europeo, la specialità e specificità dell'impresa agroalimentare e agevolare una connessione tra i diversi strumenti messi a disposizione a livello nazionale e sovranazionale per riequilibrare i rapporti tra i fornitori e gli acquirenti.

3.8. Il futuro per la Pac tra innovazione tecnologica e giuridica. Alcune considerazioni finali

«Il diritto svolge una funzione insostituibile perché al suo interno gestisce e governa il futuro. Non è la cristallizzazione del presente ma la proiezione del futuro attualizzato³²⁸». Queste parole, pronunciate dal professore Jannarelli durante il discorso di chiusura del Convegno annuale dell'Associazione italiana di diritto alimentare, avente ad oggetto l'innovazione nel diritto agroalimentare fra tecnologia e comparazione, racchiudono l'essenza del diritto e il ruolo che dovrebbe svolgere per affrontare le sfide del futuro.

Nel campo del diritto agroalimentare e relativamente ai temi che sono affrontati in questo studio, l'uso del condizionale, purtroppo, appare d'obbligo, in quanto non sempre, come si è potuto rilevare, il legislatore ha saputo usare lo strumento normativo nel modo più efficace da consentire una maggiore chiarezza ed effettività giuridica ad istituti, schemi e modelli utilizzati nella prassi dagli operatori del settore.

Se si concepisce l'innovazione³²⁹ non come un mero risultato ma come il procedimento continuo e costante che porta ad un determinato risultato, in un'ottica di diritto tale approccio conferisce una linea guida al compito del giurista: fornire risposte sia sulla base delle norme già presenti che attraverso la costruzione di nuove soluzioni giuridiche. Soluzioni e risposte che, come si è avuto modo di comprendere, possono scaturire anche dall'autonomia privata.

³²⁸ A. JANNARELLI, relazione conclusiva del Convegno annuale dell'AIDA-IFLA svoltosi a Trento il 9 e il 10 Novembre 2018.

³²⁹ Sul concetto di innovazione giuridica G. PASCUIZZI, *The creativity of agri-food lawyers, in Innovation in Agri-Food law between Technology and Comparison*, Atti del Convegno AIDA di Trento 9-10 novembre 2018, Padova, 2019, pag. 17 e ss..

L'innovazione sarà un aspetto chiave nel nuovo periodo di programmazione della Pac post 2020, ma non può essere intesa solo come quella tecnologica, ossia, non dovrebbe avvenire solo attraverso le misure che spronino ad adottare innovazioni nelle aziende o nelle filiere integrate di produzione, ma anche attraverso una migliore organizzazione e rimodulazione della politica agricola prendendo in considerazione anche i mutamenti di tipo sociale e apportando cambiamenti giuridici che possano aiutare a leggere in modo adeguato la complessa realtà del comparto agroalimentare.

In altri termini, è auspicabile un'innovazione dell'impianto dei metodi di finanziamento, delle politiche, nonché, inevitabilmente, un conseguente adeguamento del contesto normativo.

È auspicabile, come si è già detto un cambio radicale di paradigma che ponga l'attenzione sulle peculiarità del mercato e della filiera agroalimentare che si concentri sulle storture e sulle carenze endemiche e strutturali che non possono essere risolte solo con l'ausilio del formalismo contrattuale ma consentendo ai vari strumenti messi a disposizione di agire concretamente adattandoli e scegliendo quelli più adeguati ai singoli e differenti contesti territoriali.

Il rafforzamento del coordinamento dell'offerta dei prodotti, l'organizzazione dei produttori e il loro potere contrattuale all'interno della filiera sono aspetti che dovrebbero essere ancora maggiormente esplorati nelle nuove programmazioni e che dovrebbero costituire la guida per operare le scelte future. L'*Omnibus* e la sentenza della Corte di giustizia nella causa *Endives* hanno gettato solo le basi per un cammino da percorrere ancora lungo e tortuoso anche a causa dei dubbi interpretativi scaturiti che, inevitabilmente, contribuiscono ad alimentare le incertezze applicative.

A partire dal gennaio 2021, gli Stati membri dovranno notificare all'Ue i dati sui prezzi intermedi nella catena di approvvigionamento alimentare, quelli cioè relativi alle fasi della trasformazione alimentare e della vendita al dettaglio. Ciò è quanto previsto dal reg. 2019/1746³³⁰ che consentirà un monitoraggio sulla

³³⁰ Regolamento di esecuzione (Ue) 2019/1746 della Commissione del 1 ottobre 2019 che modifica il regolamento di esecuzione (Ue) 2017/1185 recante modalità di applicazione dei regolamenti (Ue) n. 1307/2013 e (Ue) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le notifiche alla Commissione di informazioni e documenti (in G.U.U.E. L. 268/6

formazione dei prezzi fornendo, ad avviso di chi scrive, proprio tramite l'informazione una maggiore tutela per il consumatore, ma soprattutto un maggior potere alla parte debole delle relazioni lungo la filiera³³¹.

Questa premessa appare fondamentale perché la varietà che contraddistingue il settore agroalimentare, intesa sia come varietà dei sistemi agricoli che come varietà dei soggetti e degli interessi, a volte contrastanti, che lo compongono, rappresenta oggi una sfida ancora più ardua non solo per il *policy maker*, al quale si chiede un concreto supporto per apportare i dovuti cambiamenti nelle varie programmazioni della politica agricola, ma anche per il giurista il quale si ritrova a dover interpretare e coordinare disposizioni emanate a diversi livelli legislativi per tematiche che richiedono l'attenzione ai molteplici interessi in gioco predetti. Si richiede oggi, ancora più che in passato, una rinnovata capacità di tenere conto dei bisogni, delle tutele e delle aspirazioni di tutti gli attori dello spazio rurale, agricolo e agroalimentare: produttori, consumatori, istituzioni e territori. Ciò sia sul piano internazionale che su quello europeo e nazionale fino ad arrivare a quello locale delle Regioni e delle Provincie.

Infatti, la Pac attuale, purtroppo, non valorizza sempre in modo adeguato le diversità territoriali facendo essenzialmente riferimento ad un solo modello di agricoltura: quella di tipo imprenditoriale e industriale orientata al mercato.

Tuttavia, anche se attraverso questa tipologia di agricoltura si gestisce la maggior parte di spazio agricolo, si genera la fetta più grande dell'*output* dei prodotti e si contribuisce a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti nella filiera, essa non rappresenta l'unico modello vigente. Esistono, infatti altre tipologie di agricoltura che su piccola scala si possono configurare valide alternative a quello

del 22 ottobre 2019). Tale regolamento è entrato in vigore il 29 ottobre 2019 e si applicherà dal 1 gennaio 2021.

³³¹ Negli ultimi anni, come più volte ribadito, l'andamento dei prezzi al consumo dei prodotti agroalimentari ha suscitato notevoli preoccupazioni, per la concomitanza di fattori negativi di natura internazionale e nazionale. Sul piano internazionale, l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari è connesso alla forte crescita della domanda proveniente dai Paesi emergenti ed alla tendenziale riduzione dei raccolti, dipendente sia dai negativi andamenti climatici, sia dalla maggiore utilizzazione di aree agricole per produzioni bio-energetiche. Sul piano interno incide negativamente la struttura estremamente lunga della catena di approvvigionamento. Il problema della formazione dei prezzi lungo le filiere agroalimentari, e della necessità di rendere pubblici eventuali fenomeni speculativi, in modo da consentire sia al consumatore di orientarsi verso acquisti che premiano comportamenti virtuosi, sia ai produttori per non rimanere all'oscuro, come spesso accade delle peculiari dinamiche di filiera, è un aspetto che dovrebbe essere approfondito dal legislatore sia a livello europeo che nazionale.

più diffuso. Si pensi all'agricoltura sociale, a quella urbana, alle varie forme di integrazione tra produttori e consumatori, quali i GAS o quelle a sostegno delle economie rurali, alla filiera corta.

Quello che ci si auspica dalle prossime programmazioni è una maggiore attenzione alle altre forme di produzione agricola che si possano meglio adattare alle differenti aree con maggiore attenzione alle zone svantaggiate, alle aree interne e marginali. Ciò potrebbe contribuire non solo a raggiungere gli obiettivi che l'art. 39 Tfeue riconosce alla Pac ma soprattutto sarebbe in linea con quanto affermato dal secondo paragrafo dello stesso articolo, la cui importanza strategica a volte viene oscurata rispetto al contenuto della prima parte della disposizione. Infatti, nell'elaborazione della Pac, stabilisce la norma, si deve tener presente il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali, oltre che naturali, tra le diverse regioni agricole. Il solo modello di agricoltura imprenditoriale su larga scala, da solo, non è in grado di rappresentare le altre forme di produzione agricola e di adattarsi in modo corretto a tutte le regioni agricole.

La Pac è oggi composta da numerosi obiettivi e strumenti, il raggiungimento e l'uso dei quali non rende sempre chiara la corrispondenza tra gli impatti e gli scenari attesi e i reali effetti delle politiche sui beneficiari o sulle risorse finanziarie erogate. Come si è evidenziato nel corso dello studio svolto, spesso esistono problemi di sovrapposizione tra strumenti diversi³³² e di conflitti tra strumenti e obiettivi che a loro volta creano criticità in ordine alla loro efficacia ed efficienza. Le ragioni di una struttura così complessa possono essere individuate nelle pressioni esercitate dagli Stati membri, dai portatori di interesse e dalla Commissione stessa, ciascuno dei quali persegue specifici obiettivi. Tutto questo si traduce nell'uso di interventi multi-obiettivo (come nel caso del sostegno al reddito vincolato alla riduzione dell'impatto ambientale) che non sempre funzionano correttamente.

La capacità dei produttori di pianificare gli investimenti è messa a dura prova dalla sempre più presente variabilità dei redditi e dall'effetto della volatilità dei prezzi sul mercato. Le misure ideate per le zone svantaggiate sono rimaste in larga

³³² Si pensi, ad esempio, su tutti alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali che si sovrappone alle modifiche apportate al regolamento sulla Ocm unica.

parte inattuata³³³ anche a causa di un insufficiente coordinamento con le misure del secondo pilastro della politica agricola comune. Le piccole aziende risultano essere fortemente discriminate rispetto a quelle grandi ed intensive. Tutto ciò si ripercuote necessariamente e, altrettanto necessariamente, si connette alla contrattualizzazione lungo la filiera.

L'auspicio è che nelle prossime programmazioni della Pac si possa tener conto effettivamente dei differenti obiettivi perseguiti dall'Unione e dagli Stati membri attuando un coordinamento migliore tra le politiche strettamente collegate ad essa. Come quelle riguardanti la salute, la sana alimentazione, l'ambiente, le politiche sociali concernenti la situazione dei migranti in agricoltura, ad esempio, o quella dei giovani che fanno il primo ingresso nel mercato del lavoro agricolo. Temi di cui, in parte, si tratterà nell'ultimo capitolo. Mercato unico, sostenibilità e coesione possono essere i tre cardini attorno ai quali costruire una Pac più solida e pronta alle sfide del futuro e che non nasca già obsoleta e inadeguata.

Oltre a questo coordinamento è poi necessario quello tra la Pac e le politiche e strategie nazionali affinché si possa perseguire un livello di benessere degli agricoltori dignitoso, obiettivo, purtroppo, che ancora siamo lontani dal raggiungere.

Solo in questo modo, e tenendo in dovuto conto fattori quali la variabilità dei prezzi ma anche i rischi ambientali o sociali che non possono essere adeguatamente affrontati a livello nazionale o tantomeno regionale o individuale, è possibile costituire una base comune per far fronte alle politiche e alle scelte commerciali, di mercato e sociali dell'intero comparto agroalimentare.

Preservare le differenze tra i modelli agricoli diventa fondamentale altresì come attuare delle misure per stabilizzare i redditi agricoli dei produttori integrati a diverso livello nella filiera lunga per la grande distribuzione.

In un momento storico in cui si necessita di un essenziale riassetto dell'Unione che riequilibri il rapporto tra l'Unione stessa e gli Stati membri, anche ridefinendo in base al principio di sussidiarietà le competenze, si auspica una eguale riflessione sulla Pac alla luce del ruolo strategico, del peso economico che riveste

³³³ Si pensi, a titolo d'esempio, alle misure a favore dell'agricoltura di montagna.

nel bilancio europeo e dell'importanza storica che questa politica settoriale ha rivestito sin dalla nascita della Comunità europea³³⁴.

Tentare di ripartire dall'attuale programmazione, come sempre accaduto in passato, in vista anche per le sfide future che il settore agroalimentare si troverà ad affrontare nei prossimi decenni, potrebbe rilevarsi una scelta fallimentare. Provvedere ad aggiustamenti e ritocchi non appare più sufficiente in quanto non si fa altro che far ereditare al periodo di programmazione successivo le carenze avvertite nel precedente senza la possibilità di affrontarle in modo adeguato.

Questo ad esempio è accaduto con riguardo allo strumento dei pagamenti diretti. Quando è stata abbandonata la politica di sostegno dei prezzi sono stati adottati i pagamenti diretti quali misure di tipo distributivo. La loro collocazione è rimasta però nell'ambito delle competenze dell'Ue e anche se questa decisione era giustificata in un'ottica di tutela della concorrenza, fino a quando l'intervento pubblico è consistito in un intervento a sostegno dei prezzi agricoli; oggi, a seguito del mutato quadro, potrebbe apparire una scelta non più corrispondente ai cambiamenti avvenuti. Lo stesso discorso può essere applicato per le stesse ragioni all'impossibilità delle organizzazioni dei produttori e delle loro associazioni di poter porre in essere accordi aventi ad oggetto i prezzi. Questo tabù se risulta in parte superato dall'*Omnibus* e dalla sentenza *Indivia* andrebbe ulteriormente chiarito nelle prossime programmazioni al fine di dare maggiore valenza pratica agli strumenti che possono effettivamente servire ai produttori per raggiungere gli obiettivi e i risultati sanciti a livello europeo e che hanno sostituito i modelli di intervento diretto dell'Unione.

L'intervento europeo va proporzionato e reso complementare con quello degli Stati membri e delle loro Regioni nel quadro di una *governance* multilivello non ancora perfezionata.

Jacques Delors paragonava l'Europa a una bicicletta che *se non si muove cade*. Questo concetto potrebbe essere esteso benissimo alla politica agricola comune che, se negli anni sessanta ottanta del secolo scorso è stata una delle politiche attuate nel modo migliore, se non rinnovata adeguatamente, potrebbe contribuire a

³³⁴ In argomento: F. SOTTE, *Riflessioni della Pac nel futuro dell'UE*, in *Agriregionieuropa*, editoriale n. 56, 2019.

far infrangere il sogno europeo contro lo scoglio, che può sembrare sempre più vicino, ossia quello di una rinazionalizzazione della Pac.

CAPITOLO QUARTO

*Gli organismi interprofessionali nell'esperienza
italiana e francese*

SOMMARIO: 4.1. Verso una trasformazione del ruolo delle organizzazioni di produttori ed una maggiore attenzione alle Oi? 4.2. Le origini dell'interprofessione francese 4.2.1. Le Oi riconosciute nell'ordinamento giuridico francese 4.2.2 L'organizzazione interprofessionale francese nel settore dell'allevamento 4.3. Le Oi riconosciute nell'ordinamento giuridico italiano: alcuni esempi 4.3.1. L'Oi del pomodoro da industria italiano 4.4. Le prospettive future per l'interprofessione .

4.1. Verso una trasformazione del ruolo delle organizzazioni di produttori ed una maggiore attenzione alle Oi?

Dopo la politica dei prezzi amministrati che ha contribuito ad aiutare le imprese deboli del settore agroalimentare attraverso un intervento pubblico, un ruolo sempre più incisivo hanno ricoperto nel tempo le tecniche di autoregolamentazione. In alcuni comparti, quali quello ortofrutticolo, hanno assunto importanza fondamentale i prezzi fissati dalle organizzazioni dei produttori. In altri settori gli strumenti sono stati, invece, per ragioni normative di cui si è discusso³³⁵, meno incisivi.

Ciò che accomuna però i diversi interventi legislativi che a più livelli sono stati adottati in questi ultimi anni è sicuramente la consapevolezza della necessità di adottare regole specifiche per il mercato agricolo e agroalimentare. Emerge con chiarezza la volontà di allontanarsi dalle scelte orientate al solo mercato, che hanno caratterizzato la Pac dei primi anni del secolo, e di voler valorizzare il ruolo dei produttori agricoli e delle loro organizzazioni, anche se spesso i tentativi normativi non si sono dimostrati all'altezza degli obiettivi da raggiungere e delle aspettative degli operatori del settore.

L'abbandono dello strumento delle sovvenzioni da parte dell'Unione, una sempre maggiore concentrazione degli acquirenti dei prodotti agroalimentari, hanno reso necessario rafforzare il ruolo e le missioni dei produttori e delle loro organizzazioni lungo la filiera. Per ottenere ciò, a livello europeo, si è agito cercando di tutelare i produttori riscrivendo, da un lato, le norme riguardanti le Op e le Aop e, dall'altro, ideando una normativa contro le pratiche commerciali sleali

³³⁵ Si rinvia a quanto detto nel terzo capitolo e in particolar modo nei paragrafi 3.1. e 3.2..

ad hoc per il settore agroalimentare che però solo il tempo potrà far capire come sarà attuata nei singoli ordinamenti nazionali.

La finalità, avvertita a livello europeo, come traspare anche dalla sentenza della Corte di Giustizia sul caso *Endives*, era quella di conferire più sicurezza giuridica agli operatori economici per quanto concerneva l'esclusione delle regole di concorrenza alla commercializzazione e alla produzione agricola. La logica perseguita dal legislatore è quella secondo la quale più i mercati sono trasparenti più sono efficienti. Tuttavia, come dimostrato anche dalle singole legislazioni nazionali in tema di contratti di fornitura delle materie prime, la sola trasparenza relativa alla previsione scritta dei contenuti minimi del contratto non è sufficiente per garantire l'efficienza della filiera agroalimentare.

La dinamica di neutralizzazione della specificità agricola, acuita dalle leggi nazionali, come accaduto nell'ordinamento francese o italiano potrebbe essere ulteriormente amplificata dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella catena di approvvigionamento alimentare nel momento in cui saranno emanate le disposizioni attuative della stessa.

A tal riguardo, riveste un ruolo fondamentale anche il già menzionato e recentissimo intervento legislativo europeo volto a garantire una maggiore trasparenza informativa. Il riferimento è al regolamento di esecuzione (Ue) 2019/1746 della Commissione del primo ottobre 2019 sulle modalità di applicazione dei regolamenti (Ue) n. 1307/2013 e (Ue) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le notifiche alla Commissione di informazioni e documenti. Tale normativa è stata adottata alla luce di una dichiarazione congiunta del Consiglio e del Parlamento alla Commissione, successiva all'emanazione della dir. n. 2019/633, che esortava la Commissione stessa a migliorare la trasparenza del mercato agricolo e alimentare, includendo anche il miglioramento della raccolta dei dati statistici necessari per l'analisi dei meccanismi di formazione dei prezzi lungo l'intera filiera agricola e alimentare, al fine di meglio orientare le scelte degli operatori economici e delle pubbliche autorità, nonché di agevolare la comprensione degli sviluppi del mercato da parte degli operatori. Queste disposizioni possono costituire un passo in avanti notevole e sopperire alle mancanze degli interventi legislativi esaminati

se si parte dall'idea che l'informazione è essa stessa sinonimo di potere e la sua assenza, di conseguenza, è fonte di debolezza³³⁶.

Anche alla luce di questo recentissimo intervento che, per poter dimostrare la sua efficacia ha necessariamente bisogno di una solida base che permetta effettivamente lo scambio di informazioni tra tutti gli operatori della filiera, l'orientamento che sembra affiorare sia in alcuni ordinamenti nazionali³³⁷ che in base alle scelte che vengono operate a livello centrale europeo, principalmente sull' *input* dalla Commissione³³⁸ europea, appare quello di conferire maggiore spazio e potere allo strumento dell'interprofessione.

A parere di chi scrive, anche alcuni interventi normativi emanati a livello nazionale contribuiscono ad alimentare l'attenzione che, a livello centrale europeo, si sta ponendo sugli organismi interprofessionali concepiti come una possibile strada percorribile per riequilibrare i rapporti di filiera.

Proprio in considerazione del fatto che le organizzazioni interprofessionali assumeranno molto probabilmente un ruolo ancora più importante nella nuova Pac 2021-2027, questo capitolo è stato dedicato ad una riflessione su tali strumenti all'interno degli ordinamenti francese e italiano, allo scopo di descrivere alcuni elementi di confronto e di comprenderne i fattori di successo e limitanti per il loro sviluppo futuro.

³³⁶ A tal proposito, risulta fondamentale quanto stabilito dal considerando 8 del regolamento, nel quale si afferma che se da un lato l'Unione assicura attualmente un livello relativamente alto di informazione pubblica sui prezzi alla produzione e i prezzi al consumo provenienti dai servizi statistici degli Stati membri, dall'altro il pubblico dispone di pochissime informazioni sui prezzi all'interno della filiera agricola e alimentare. L'estensione della comunicazione dei prezzi dovrebbe colmare tali lacune informative, specialmente nel caso di filiere alimentari settoriali complesse. La possibilità di monitorare la trasmissione dei prezzi lungo l'intera filiera grazie all'estensione della raccolta e della diffusione dei dati dovrebbe consentire agli operatori di mercato di comprendere meglio la filiera migliorandone così il funzionamento globale e l'efficienza economica, in particolare per gli operatori più deboli che non hanno rapidamente accesso alle informazioni sui prezzi del settore privato.

³³⁷ È il caso della Francia con la *Loi* EGALIM.

³³⁸ Già durante il processo di stesura del reg. 1308/13 la Commissione europea ha incentivato lo sviluppo dell'interprofessione prendendo spunto proprio dall'esperienza francese.

4.2. Le origini dell'interprofessione francese

L'interprofessione agroalimentare in Francia ha una lunga tradizione e il contesto storico nel quale si è sviluppata riveste un'importanza essenziale per comprenderne il successo.

Nate come entità pubbliche nei primi decenni del novecento, ben prima che venisse ad esistenza la Comunità economica europea, le organizzazioni interprofessionali si sono sviluppate come organismi privati alla metà degli anni settanta in un periodo in cui il rapido avanzare dell'industria agroalimentare e la profonda trasformazione dell'agricoltura e delle campagne nazionali francesi richiamavano l'attenzione su strumenti in grado di indirizzare e organizzare le filiere in modo efficace³³⁹.

Le Oi sono state il frutto di una lunga storia di organizzazione del mondo agricolo e il loro successo è stato fortemente voluto dalle istituzioni statali³⁴⁰. Si avvertiva forte in quegli anni l'esigenza di ridurre le divergenze e le frizioni fra gli interessi delle diverse categorie.

Le primissime esperienze risalgono all'inizio degli anni trenta del secolo scorso, quando fu istituito l'*Office national interprofessionnel du blé* (l'Ufficio del grano), l'attuale *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer* (conosciuto comunemente con il nome di *France AgriMer*³⁴¹), organismo sotto la tutela del Ministero dell'agricoltura e partecipato dalle maggiori categorie professionali della filiera.

Sin dalla nascita delle prime organizzazioni interprofessionali, l'obiettivo del legislatore francese è stato quello di rimuovere le conseguenze negative che la

³³⁹ Per un'accurata disamina storica sull'interprofessione francese si rinvia a L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, 2000, *op. cit.*, pag. 111 a 124.

³⁴⁰ In questi termini: A. FRASCARELLI e N. SALVATI, *Le organizzazioni interprofessionali in Italia*, in *Agriregionieuropa*, editoriale n. 30, 2012.

³⁴¹ L'Ufficio del grano fu costituito il 15 agosto 1936 dal Governo francese per migliorare la gestione del mercato dei cereali, all'epoca essenziale, e garantire reddito agli agricoltori. Nell'organismo, sotto la tutela del Ministero dell'agricoltura, le parti sociali ed economiche più rappresentative concordavano fra loro le azioni da intraprendere. I membri del suo consiglio generale rappresentavano i vari partner economici (produttori, cooperative, mulini, intermediari, consumatori) e stabilivano un "prezzo equo". Nei primi due anni della sua operatività, in mancanza di un accordo, fu il Governo francese a fissare i prezzi. Il successo dell'Ufficio e la necessità di regolamentazione durante gli anni della guerra hanno portato, nel 1945, alla sua estensione. Negli anni sessanta, l'Ufficio del grano fu trasformato nell'ONIC (*Office National Interprofessionnel des Céréales*) che ha assistito all'introduzione della politica agricola comune dal 1962 in poi ed alle successive riforme del 1992 (attuazione del pagamento in superficie) e del 2003. Nel 2009 è stato assorbito da France AgriMer.

legge della domanda e dell'offerta determinava a sfavore del produttore agricolo in ordine al prezzo e alle condizioni generali della vendita del prodotto³⁴². L'accordo interprofessionale, a lungo termine utilizzato per regolare diverse tipologie di contratti collettivi realizzati nel contesto delle relazioni agroindustriali, ha consentito al legislatore di conseguire, infatti, obiettivi di natura macro economica, configurandosi come uno strumento di sviluppo del mercato e di orientamento della produzione al fine di adattarla quantitativamente e qualitativamente alle esigenze dei vari mercati³⁴³.

Tali accordi attuati mediante la stipulazione di convenzioni di campagna e di contratti tipo sono rimasti pressoché invariati anche successivamente all'entrata in vigore delle normative europee che, proprio prendendo spunto dall'esperienza francese, hanno legiferato in materia di organizzazioni interprofessionali.

Nei decenni successivi furono creati simili organismi per altri importanti comparti agricoli³⁴⁴. Negli anni sessanta e settanta, l'avvio delle organizzazioni comuni di mercato e del mercato unico europeo ridussero i margini di manovra degli *Offices*, e, a metà degli anni settanta, si varò, inoltre, una riforma³⁴⁵ con la quale le funzioni di applicazione della politica agricola comunitaria furono affidate alla competenza degli *Offices* specializzati per settore. Le funzioni di indirizzo della filiera furono, invece, affidate a dei nuovi organismi partecipati dalle parti più rappresentative delle categorie.

Questi organismi di diritto privato, quindi, avevano il duplice compito di responsabilizzare e regolamentare la filiera, ovviamente, nell'ambito degli spazi consentiti dalla Pac e dalla legislazione nazionale. Per potere svolgere a pieno il

³⁴² F. TRAISCI, *I contratti di integrazione verticale in agricoltura in Francia, Germania e Italia*, in *Rivista di Diritto Agrario*, op. cit., 1992, pag. 560. L. LORVELLEC, *Analyse des contrats agro-industriels à la lumière de l'expérience française*, in A. MASSART (a cura di), *Accordi interprofessionali e contratti agroindustriali. Problemi di inquadramento giuridico*, Pisa, 1990, pag.119.

³⁴³ I questi termini: L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, 2000, op.cit., pag. 113.

³⁴⁴ Ne è un esempio l'*Office National Interprofessionnel des Oléagineux, Protéagineux et Cultures Textiles* (ONIOL).

³⁴⁵ La legge del 10 luglio 1975, modificata dalla legge di orientamento agricolo del 1981, diede vita alle organizzazioni interprofessionali francesi ed ancora oggi è il loro testo di riferimento.

loro compito, inoltre, i poteri pubblici potevano trasformare in legge gli accordi decisi all'unanimità per le materie di interesse generale³⁴⁶.

Il contesto storico, seppur fondamentale, tuttavia non è l'unico fattore che ha contribuito al successo degli organismi interprofessionali in Francia. Le prime condizioni, infatti, per avviare un'interprofessione sono l'esistenza di obiettivi condivisi da tutti gli attori della catena di approvvigionamento e una concreta convinzione che, perseguendo tali obiettivi insieme, si generino vantaggi reciproci. In altri termini, si tratta di requisiti appartenenti al tessuto socio-culturale di un territorio.

Nella Francia della seconda metà del novecento, tali elementi furono condivisi da persone dotate di una profonda conoscenza della struttura politica ed economica delle filiere e del mercato e con una visione a lungo termine sugli sviluppi del settore agroalimentare nazionale. Il punto di forza dell'interprofessione francese è stata l'abilità di individuare alcune aree di intervento con gradi di divergenza progressivamente maggiori in funzione della disponibilità dei soggetti ad affrontarli senza eccessivi attriti. Il meccanismo funzionava *step by step*: più numerose erano le esperienze di collaborazione concluse in positivo, più la fiducia nell'interprofessione aumentava e la disponibilità a trattare questioni sempre più ardue saliva.

È dall'esperienza d'oltralpe che il legislatore europeo ha tratto la disciplina specifica relativa agli accordi interprofessionali conclusi nell'ambito delle Oi riconosciute, per le quali, già a partire dagli anni settanta, era prevista una procedura di estensione delle regole *erga omnes*, totale o parziale, per un periodo di tempo determinato.

Ieri come oggi il legislatore francese si è mostrato tempestivo e particolarmente attento al mutamento costante del settore agroalimentare che irrimediabilmente incide sulle relazioni tra agricoltura e mercato mostrando una sensibilità verso i temi dell'associazionismo e dell'*economie contractuelle*³⁴⁷.

³⁴⁶ Da tale pratica presumibilmente è scaturita la c.d. efficacia *erga omnes* delle regole dettate dalle Oi che, alle condizioni previste dalla normativa europea di riferimento, si estende anche ai soggetti non aderenti. Sull'efficacia *erga omnes* degli accordi interprofessionali si veda l'analisi dettagliata di L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, 2000, *op.cit.*, pag. da 241 a 282.

³⁴⁷ Sull'ampia dottrina francese in tema, tra gli altri: J. DUPUIS, *Quelques aspects généraux de l'économie contractuelle dans une perspective d'expansion*, in *Économie rurale*, 1964, pag. 85 e

4.2.1. *Le Oi riconosciute nell'ordinamento giuridico francese*

Un fattore chiave dell'interprofessione francese è insito nella sua struttura giuridica. L'interprofessione può chiedere ai poteri pubblici di estendere l'efficacia di un accordo interprofessionale a tutti gli operatori nazionali della filiera. In questa circostanza, l'accordo diventa legge e l'interprofessionale può agire contro coloro che non lo rispettano, chiedere il pagamento di adeguate sanzioni ed il risarcimento dei danni a proprio favore. Questo strumento giuridico è fondamentale per dare efficacia agli accordi interprofessionali, in particolare modo quando essi prevedono il prelievo di tasse parafiscali per finanziare certe attività comuni. Senza questo meccanismo, i singoli operatori sarebbero difficilmente disposti a contribuire ad iniziative interprofessionali che hanno un beneficio generale. Infatti, qualora fossero attuate, queste iniziative gioverebbero a tutti gli operatori della filiera, che abbiano contribuito o meno ai costi dell'iniziativa medesima.

Per tale ragione, l'autorità pubblica francese ha ritenuto opportuno che quegli accordi interprofessionali che hanno effetti generali sulla filiera possano essere trasformati in legge. La certezza conferita da questo strumento giuridico consente così di poter elaborare delle strategie di lungo periodo con una adeguata dotazione finanziaria corrispondente.

Altro elemento dell'interprofessione degno di attenzione riguarda i costi dell'organizzazione. La struttura deve essere leggera e agile, con pochi oneri a carico degli operatori. Ciò è importante soprattutto nella fase iniziale è infatti durante questo momento che i costi sono tutti e subito avvertiti dagli operatori mentre i benefici, che spesso si estrinsecano a più lungo termine, sono ancora poco palpabili.

Dall'elenco aggiornato del Ministero delle politiche agricole francese, ad oggi, risultano riconosciute 66 organizzazioni interprofessionali³⁴⁸ alle quali si affiancano altre Oi che non hanno ottenuto o non hanno fatto ancora richiesta del riconoscimento. I settori principalmente interessati dal fenomeno

ss.; A. PIETTRE, *La place de l'économie contractuelle dans l'économie française*, in *Économie rurale*, 1964, pag. 3 e ss.

³⁴⁸ 26 nel settore del vino, 11 in quello delle carni, 7 nel comparto lattiero caseario, 11 in quello delle sementi, 8 nel comparto ortofrutticolo e le restanti nel settore dell'acquacoltura e del legno.

interprofessionale sono quelli del latte, della carne, dell'ortofrutta e della viticoltura³⁴⁹. Le differenze tra i risultati raggiunti tra le diverse Oi dipendono dalle azioni poste in essere dagli operatori che le compongono e dalle caratteristiche intrinseche dei settori. La maggior parte delle Oi presenti in Francia possono essere distinte in base ad alcuni criteri quali: il prodotto, il territorio in cui operano, la trasformazione del prodotto.

Con riguardo al primo criterio, le Oi si possono distinguere in quelle che riguardano un singolo prodotto³⁵⁰, più prodotti di un singolo settore³⁵¹ o diversi prodotti che afferiscono a altrettanti diversi comparti³⁵².

Nonostante la diversità dei prodotti in questione possa essere un criterio per la classificazione delle Oi non costituisce di per sé una fonte di difficoltà nel loro funzionamento, anzi, come nel caso di Interfel (*Interprofession des fruits et legume frais*) le attività poste in essere grazie agli accordi interprofessionali compensano ciò che la diversità dei prodotti potrebbe rendere complesso.

Il criterio del territorio, invece, ricopre maggiore importanza, ad esempio, nelle Oi del settore vitivinicolo il quale si basa su standard produttivi qualitativi specifici. Tali organizzazioni combinano i fattori di omogeneità degli interessi dei loro membri, con la limitazione della struttura territoriale della loro azione e la definizione delle condizioni di produzione e di trasformazione, al fine di far emergere una strategia collettiva ben condivisa.

La maggiore o minore trasformazione che un prodotto subisce è un ulteriore fattore significativo di diversità per le Oi, in quanto più il prodotto subisce trasformazioni, maggiori sono i soggetti che si interfacciano lungo la filiera e le esigenze da tutelare e gli aspetti da disciplinare crescono in proporzione³⁵³.

³⁴⁹ Per ciascuno di questi singoli settori si possono individuare le Oi maggiormente rappresentative. Si pensi a Cniel e Criel per il settore lattiero-caseario, Inaporc e Interbev per le carni, Interfel e Anifelt per il settore ortofrutticolo, Anivins de France, BIVB, BNIC, CIVB, InterLoire e Inter'Oc per i vigneti.

³⁵⁰ Ne costituisce un esempio Cniel per il settore lattiero.

³⁵¹ È il caso di Interfel per il comparto ortofrutticolo

³⁵² Ciò che accade, ad esempio, nel comparto dei semi oleosi in cui opera Terras Univia.

³⁵³ Nel caso di una Oi dell'ortofrutta come Interfel, il prodotto consegnato al consumatore finale non subisce alcuna trasformazione. Il valore del prodotto acquistato dal consumatore è quindi direttamente correlato a quello della materia prima agricola.

Nel caso del latte e della carne, invece, il valore del prodotto comprende non solo il valore del prodotto agricolo, ma anche quello aggiunto della trasformazione, nonché quello legato alla commercializzazione del prodotto stesso. Questo valore finale è quindi meno correlato a quello della materia prima agricola. Le relazioni nel settore e gli scambi che possono aver luogo

Non tutte le Oi d'oltralpe sono riuscite a costituire ancora una strategia collettiva per il settore di riferimento. Uno studio del 2017 commissionato dal Ministero delle politiche agricole francese³⁵⁴ ha individuato Interfel tra le organizzazioni interprofessionali più virtuose e altre che in settori quali quello lattiero e quello delle carni stanno lottando per ottenere il contributo di tutti gli operatori della filiera. Nel settore lattiero-caseario Cniel ha avvertito alcune difficoltà di adattamento al nuovo contesto normativo nazionale ed europeo³⁵⁵ e non è stata in grado di elaborare una strategia collettiva globale per la catena.

4.2.2. *L'organizzazione interprofessionale francese nel settore dell'allevamento*

Come si è già illustrato con riguardo ai modelli contrattuali e agli strumenti associativi³⁵⁶, si è appurato che nel settore italiano dell'allevamento, attualmente in sempre più comparti, si sta verificando un incremento dell'utilizzo dei contratti di soccida quale schema per agevolare l'integrazione della parte agricola nel processo distributivo dei prodotti. Nell'ordinamento francese, invece, si riscontra, da lungo tempo, nello stesso settore un ruolo incisivo degli organismi interprofessionali. L'Associazione Nazionale Interprofessionale delle Carni e Bestiame (Interbev³⁵⁷), nata nell'ottobre del 1979 per iniziativa delle organizzazioni rappresentative della filiera bovina, ha trovato la sua fonte nella legge sulle associazioni agricole del 10 luglio 1975³⁵⁸ ed è stata riconosciuta per decreto nel 1980 crescendo sempre più fino ad acquisire, nel 2002, competenze anche nei settori ovino ed equino.

Creata allo scopo di migliorare la competitività complessiva della filiera francese e di mantenere un sufficiente equilibrio fra il potere negoziale delle differenti

nell'interprofessione a monte e a valle del settore sono quindi aspetti interessanti regolati dalle organizzazioni interprofessionali dei singoli settori.

³⁵⁴ *Les Interprofessions Rapport* del Ministero delle Politiche agricole e alimentari francese, 2017.

³⁵⁵ L'eliminazione dell'accordo sul prezzo del latte che aveva inizialmente fondato il dialogo interprofessionale, l'eliminazione delle quote latte e la contrattualizzazione obbligatoria.

³⁵⁶ Si rinvia a quanto affermato nei paragrafi 2.4, 2.4.1 e 2.4.2 .

³⁵⁷ Sito internet <http://www.interbev.fr/interbev/actualites/>.

³⁵⁸ La legge n. 75-600 del 10 luglio 1975, relativa all'organizzazione interprofessionale agricola (JORF dell' 11 luglio 1975, pag. 7124), ha istituito in tale settore la concertazione interprofessionale. Le singole organizzazioni professionali di categoria (in Francia comunemente chiamate famiglie) più rappresentative di una filiera agricola possono raggrupparsi in seno ad una associazione interprofessionale. Le disposizioni di tale legge sono state inserite nel *Code rural et de la pêche maritime*.

categorie, in modo che tutte possano adeguatamente contribuire allo sviluppo dell'intera filiera, Interbev, tutt'oggi, pone in essere azioni e iniziative comuni conformi all'interesse generale ed alle norme nazionali ed europee.

Le funzioni svolte da tale associazione, sono quelle previste dalla normativa nazionale francese e dalla normativa europea e spaziano dalla promozione collettiva dei prodotti della filiera, all'organizzazione e all'armonizzazione delle pratiche e delle relazioni professionali o interprofessionali; dal miglioramento del funzionamento, della gestione e della trasparenza del mercato alla realizzazione di programmi di ricerca applicata, di sperimentazione e sviluppo; dalla verifica della qualità dei prodotti alla conoscenza dell'offerta, della domanda e degli altri meccanismi di mercato.

Interbev è composta da dodici organizzazioni professionali nazionali più rappresentative delle differenti fasi della filiera del bestiame e della carne³⁵⁹ ed è suddivisa in cinque sezioni specializzate³⁶⁰ e in altrettante commissioni suddivise per tematiche: problemi sociali, commercio estero, comunicazione trasversale, prodotti biologici e *trapiers*³⁶¹.

A tale struttura così delineata si aggiungono ventuno comitati regionali che aiutano l'organizzazione ad attuare gli orientamenti a livello centrale su tutto il territorio nazionale.

Le attività dell'associazione sono finanziate dalle quote sociali dei loro membri, dalle penalità inflitte a coloro che non rispettano gli accordi interprofessionali, dai proventi dei servizi resi agli operatori e organizzazioni membri, nonché da sovvenzioni o rimborsi spese risultanti da specifiche convenzioni stipulate soprattutto con i poteri pubblici. Infine, l'associazione può decidere, mediante un accordo interprofessionale, la riscossione di prelievi specifici finalizzati al finanziamento di azioni mirate nella filiera.

Negli ultimi anni, il disequilibrio fra il potere negoziale delle categorie componenti la filiera bovina francese si è spostato, dapprima, verso gli

³⁵⁹ Gli allevatori, i commercianti, i macelli, i grossisti, i trasformatori e i distributori.

³⁶⁰ Suddivise per tipologie di bestiame in comparto ovino, bovino, equino, caprino e allevamento di vitelli.

³⁶¹ La *commission enjeux societaux*, la *commission commerce exterieur*, la *commission communication transversale*, la *commission spécifique bio* e la *commission spécifique tripiers* (una commissione specifica per le rigaglie).

intermediari, quindi all'industria di trasformazione e, più di recente, alla grande distribuzione³⁶².

La produzione agricola ha inciso sempre meno sui prezzi di mercato e sulle altre condizioni contrattuali., che vanno dai disciplinari di produzione, al pagamento di spese collaterali alle transazioni, alla fornitura di prodotti per campagne di promozione effettuate dai dettaglianti.

Questa evoluzione si è riflessa in una progressiva espansione dei margini degli operatori a valle e in una marcata asimmetria e inerzia nella trasmissione dei prezzi lungo la filiera. Il fenomeno è apparso evidente, già in passato, durante la crisi Bse, durante la quale i prezzi al dettaglio hanno mostrato solo una lieve flessione nonostante il tracollo dei prezzi degli animali da carne³⁶³.

Alla base di questo disequilibrio fra forze contrattuali risiede la debole organizzazione della produzione nei confronti dei settori più a valle, che invece sono sempre più concentrati e organizzati. L'interprofessione, in questo caso, non aiuta a rafforzare l'aggregazione e l'organizzazione della produzione agricola, se non in misura secondaria. Ciononostante, l'interprofessione consente di stabilire delle regole di comportamento per tutti gli operatori della filiera e ad accrescere la trasparenza, che tuttavia da sola non basta, rispetto alle pratiche commerciali applicate e ai margini dei diversi operatori. Per esempio, la commissione sulle transazioni e l'osservatorio prezzi voluto e partecipato dall'interprofessione aiutano a ristabilire trasparenza nel mercato e a migliorare l'equilibrio negoziale fra i diversi operatori. Infine, l'interprofessione può, proprio grazie alla sua ampia rappresentatività e credibilità, mettere in atto strategie di qualità mirate a particolari segmenti di mercato e vigilare sulla loro effettiva applicazione. Un esempio concreto è il "contratto qualità" con la ristorazione collettiva. Secondo tale contratto, le offerte della ristorazione collettiva di carne di alta qualità vengono verificate e garantite da Interbev. In questo caso, facendosi da garante del

³⁶² Per un'analisi di natura economica in una visione comparativista sul comparto dell'allevamento bovino francese, anche se con dati non aggiornati, V. BOATTO, *Analisi della catena del valore*, in *Analisi economica del comparto delle carni bovine nel Veneto*, 2007, reperibile al seguente link: www.venetoagricoltura.org.

³⁶³ Il calo dei prezzi al dettaglio si è spesso realizzato dopo che la situazione era stata denunciata dai vari operatori della filiera all'opinione pubblica. Terminata la crisi, tuttavia, varie analisi condotte a livello europeo hanno rilevato che la grande distribuzione ha aumentato ulteriormente i propri margini rispetto alla situazione precedente la crisi, attraverso l'aumento dei prezzi e/o la riduzione della qualità.

prodotto presso i consumatori, l'interprofessione assicura anche la funzionalità ed il successo di un nuovo e distinto segmento di mercato della carne di alta qualità. Queste attività di osservazione, organizzazione e controllo possono facilmente ricevere sostegno dai poteri pubblici locali e nazionali, grazie alla loro credibilità e rappresentatività.

Le novità legislative intervenute nello scenario nazionale ed europeo³⁶⁴ hanno rappresentato delle nuove sfide per Interbev e il 2018 è stato un anno particolarmente significativo, come risulta anche dal bilancio pubblicato dall'organizzazione³⁶⁵. Dai dati pubblicati risulta che il consumo complessivo di carne bovina è aumentato del + 1,55% rispetto al 2017. Tuttavia, e ciò va purtroppo ad avvalorare le perplessità espresse nel paragrafo 3.3.1, i prezzi ai produttori sono calati, ad esclusione del settore del "bestiame magro", in tutte le categorie di bovini da carne. Nonostante si affermi che la causa dell'abbassamento dei prezzi sia imputabile al mercato particolarmente affollato, è ragionevole ritenere che un ruolo lo abbiano rivestito anche i rapporti di forza interni alle dinamiche economiche dell'organizzazione. Questo, come già affermato, è un dato comune a molti settori produttivi francesi.

4.3. Le Oi riconosciute nell'ordinamento giuridico italiano: alcuni esempi

Nonostante il quadro legislativo nazionale sia stato composto da diversi decreti che a partire dal 1998 hanno definito le organizzazioni interprofessionali e ne hanno disciplinato gli accordi³⁶⁶, le esperienze pratiche sviluppatesi non sono state numerose e l'interprofessione non si è affermata come un modello di gestione delle filiere agroalimentari così come accaduto in Francia.

Paragonata alla storica e radicata tradizione dei nostri cugini d'oltralpe, infatti, l'esperienza italiana concernente le organizzazioni interprofessionali è

³⁶⁴ Ci si riferisce alla *Loi Egalim* e alle novità introdotte dall'Omnibus in poi delle quali si è discusso nella prima parte del capitolo.

³⁶⁵ *Rapport d'activité Interbev 2018*, pubblicato nel giugno 2019, reperibile al link: http://www.interbev.fr/wp-content/uploads/2019/06/interbev_ra_2018-planches-web.pdf.

³⁶⁶ Per ulteriori approfondimenti in merito al quadro storico legislativo nazionale: L. PAOLONI, *Le organizzazioni interprofessionali nella legge di orientamento agricolo*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, fasc. 9/10, 2001, pag. 627 e ss..

sicuramente più recente, frammentata e settoriale ma si individuano al suo interno alcune *best practices* che fanno pensare ad uno sviluppo ulteriore di tale strumento. Tuttavia, grazie al rinnovato interesse che l'interprofessione ha destato a livello europeo, negli ultimi anni la situazione ha subito radicali mutamenti se si pensa che dal 2015 sono state riconosciute a livello nazionale ben sei Oi in settori che spaziano da quello ortofrutticolo, a quello olivicolo fino a quelli del latte e avicolo³⁶⁷.

Precedentemente le realtà interprofessionali presenti sul territorio erano quelle disciplinate dalle singole attività di iniziativa legislativa regionale³⁶⁸ e una ricerca effettuata dall'Inea pubblicata nel 2011³⁶⁹ registrava l'esistenza sul territorio nazionale di sette organizzazioni interprofessionali costituite o in fase di costituzione, nessuna delle quali era stata riconosciuta.

Oltre alla mancanza del riconoscimento tali organismi presentavano numerosi profili problematici strutturali³⁷⁰. Ad esempio, l'Oi Ortofrutta Italia, nata nel 2004, si caratterizzava per una eccessiva frammentazione della rappresentanza agricola e la mancanza di dialogo tra i numerosi soggetti della filiera, nonché per uno scarso intervento della grande distribuzione organizzata³⁷¹. Riconosciuta con un decreto del ministero delle Politiche Agricole del 2016, Ortofrutta Italia ha promosso diverse iniziative di filiera giungendo in alcuni casi alla stipula di un accordo interprofessionale, come accaduto per il comparto del Kiwi o di protocolli di intesa per quanto concerne l'uva da tavola. Nonostante si registri una fervente

³⁶⁷ Le Oi attualmente riconosciute dal Mipaaf sono: il consorzio di garanzia per l'olio (d.m. 5945 del 30 gennaio 2015), Oi Tabacco Italia (d.m. n. 9510 del 16 febbraio 2015), Oi Ortofrutta Italia (d.m. n. 4690 del 29 novembre 2016), Oi pomodoro da industria nord Italia (d.m. n. 34556 del 2 maggio 2017), Oi pomodoro da industria Bacino centro-sud Italia (d.m. n. 10352 del 23 ottobre 2018), Oi Latte ovino sardo, Oilos (d.m. n. 11991 del 7 dicembre 2018), Oi Associazione nazionale allevatori e produttori avicunicoli, Assoavi (d.m. n. 8676 del 7 agosto 2019). Recentissimo è il riconoscimento ottenuto dall'Oi INTERCARNEITALIA operante sul territorio nazionale nel settore della carne bovina e dei bovini vivi destinati alla macellazione (d.m. n. del 12 dicembre 2019, in G.U. n. 2 del 3 gennaio 2020). Questo riconoscimento costituisce un passo importante per il settore di riferimento che, fino ad oggi, dopo un primo tentativo fallito, risultava sguarnito di una Oi rappresentativa a livello nazionale.

³⁶⁸ Soltanto la Regione Emilia Romagna con la L.R. n. 24/2000 del 7 aprile 2000 si era dotata di una disciplina concernente la promozione e lo sviluppo delle intese di filiera e delle Oi.

³⁶⁹ Inea, *Annuario dell'agricoltura italiana*, 2010, Volume LXIV, Roma.

³⁷⁰ In argomento: C. GIACOMINI, *Italia e Francia, due modi diversi di affrontare la crisi dell'ortofrutta*, *L'Informatore Agrario*, n. 35, 2011.

³⁷¹ Queste problematiche accomunavano anche le altre Oi che in quegli anni erano in fase di costituzione, come quella del settore dell'olio d'oliva o quella per il comparto cerealicolo che poi non è più venuta ad esistenza.

attività riguardante i singoli prodotti³⁷² per incrementare i rapporti tra i diversi operatori di filiera, le problematiche che si riscontravano in passato non risultano completamente risolte.

Anche per il comparto delle carni bovine, nel 2009, si è tentato di costituire un'organizzazione interprofessionale ispirandosi al modello francese dell'Oi Interbev. La InterCarnePro³⁷³ si proponeva di intraprendere la valorizzazione e promozione della carne prodotta in Italia, il miglioramento dell'informazione al consumatore, la promozione ed il sostegno al sistema di allevamento italiano e alla zootecnia prevedendo lo sviluppo di comitati regionali per la conclusione di accordi di filiera a carattere territoriale. A questo primo tentativo non andato a buon fine non ne hanno fatto seguito altri e il settore delle carni bovine italiano è rimasto sguarnito di una organizzazione interprofessionale dedicata. Questo fino ad oggi, in quanto, di recente, la situazione è mutata. Negli ultimi giorni del dicembre del 2019, infatti, è stata riconosciuta, con decreto del Mipaaf, l'Oi INTERCARNEITALIA che si è aggiunta, così, al novero delle organizzazioni interprofessionali riconosciute sul territorio nazionale. I tempi sono ancora prematuri per comprendere il ruolo effettivo che tale Oi svolgerà per il settore di riferimento, ma indubbiamente interessante sarà analizzare come questa si coordinerà con gli altri strumenti e modelli contrattuali adoperati nella pratica tra gli attori del comparto.

Altro settore che ha subito radicali cambiamenti è stato quello del tabacco, in cui si è registrato un discreto successo della sua Oi di riferimento. Anche se caratterizzato da una lunga esperienza di relazioni interprofessionali attraverso due organismi interprofessionali di carattere locale³⁷⁴, fino al 2015 il comparto del tabacco non era dotato di una organizzazione interprofessionale. L'Oi Tabacco Italia ha svolto un'importante attività di raccordo tra i diversi soggetti della filiera predisponendo degli accordi concernenti non solo gli aspetti produttivi ma, come accaduto per l'ultimo accordo interprofessionale riguardante i raccolti 2018-2020,

³⁷² Risale all'estate del 2019 la campagna di comunicazione istituzionale promossa dalla filiera dedicata alle pesche e alle nettarine italiane patrocinata dal Mipaaf e all'autunno del 2019 la campagna per la promozione del radicchio italiano.

³⁷³ Tale interprofessione doveva essere costituita dal Consorzio L'Italia Zootecnica, Confcooperative-Fedagri, Legacoop Agroalimentare ed Assocarni.

³⁷⁴ *Interburley*, per il gruppo varietale *Light Air Cured e Interbright*, per il gruppo varietale *Flue Cured*.

incidendo anche sui profili lavoristici³⁷⁵. Inoltre, proprio in tale comparto si registra l'unica Oi transnazionale europea³⁷⁶ costituita ai sensi del reg. n. 1308/13.

4.3.1. *L'Oi del pomodoro da industria italiano*

Un discorso a parte merita l'interprofessione del pomodoro da industria che in pochi anni è divenuta l'esperienza forse più riuscita nel panorama italiano. Questa, radicandosi nella comunque positiva esperienza dell'interprofessione del comparto ortofrutticolo, ha sicuramente tratto maggiori vantaggi per il fatto di essere dedicata ad un singolo prodotto. Ad oggi, sul territorio nazionale sono presenti due Oi riconosciute: quella del pomodoro di industria del nord e quella per il bacino centro-sud.

Nata nel 2006 per far fronte alla crisi di settore e ai cambiamenti attuati a livello normativo concernenti l'Ocm dell'ortofrutta, allo scopo di rafforzare la posizione competitiva del sistema produttivo del pomodoro del nord Italia, favorendo il confronto, il coordinamento e la cooperazione tra i soggetti della filiera, l'Oi Pomodoro da Industria del Nord Italia è oggi un'organizzazione interprofessionale interregionale riconosciuta che raggruppa i diversi soggetti economici della filiera del pomodoro prodotto e trasformato nel nord Italia³⁷⁷.

³⁷⁵ L'accordo interprofessionale del comparto del tabacco per i raccolti 2018-2020, all'articolo sette, ha stabilito che l'Oi del tabacco, anche in collaborazione con le Organizzazioni Sindacali dei lavoratori, promuove l'applicazione di buone pratiche di lavoro agricolo e il loro continuo miglioramento per il raggiungimento dei più alti livelli di tutela dei lavoratori. La portata di questa disposizione risulta maggiormente significativa visto che, dal 2018, tale accordo, con decreto del Mipaaf (d.m. n. 824 del 28 febbraio 2018) è stato esteso *erga omnes* a tutti gli operatori del settore. In breve, il mancato rispetto delle regole contenute nell'accordo, anche da parte dei non aderenti all'Oi, comporta per gli inadempienti, l'applicazione delle sanzioni pecuniarie amministrative contenute nel d.l. n. 51 del 29 aprile 2015, convertito dalla l. n. 91 del 2 luglio dello stesso anno [con sanzioni che possono arrivare fino al 10% del valore dei contratti (d.l. n. 51 del 05.05.2015, concernente il rilancio dei settori agricoli in crisi, in G.U. n. 152 del 3 luglio 2015)]. In argomento sul tema: I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2018, 158, pag. 259 ss. I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa*, 55, 2018.

³⁷⁶ L'Organizzazione Interprofessionale transnazionale europea del settore del tabacco greggio denominata "ELTI – *European Leaf Tobacco Interbranch*", ai sensi del Regolamento Ue n. 1308/2013, art. 157, art. 158, art. 159, art. 162, del regolamento delegato (Ue) n. 2016/232 della Commissione, articolo 4. Riconosciuta con il d.m. 57408 del 3 agosto 2018.

³⁷⁷ Nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto e nella provincia autonoma di Bolzano. In quest'area, ogni anno, sono coltivati circa 35mila ettari di pomodoro con il coinvolgimento di circa 2mila produttori agricoli (raggruppati in 15 Op, organizzazioni di produttori) e 29 stabilimenti di trasformazione (facenti capo a 22 diverse imprese) per la

La realtà associativa è composta per il 50% dai rappresentanti della componente agricola³⁷⁸ e per il restante 50% dalla componente di trasformazione³⁷⁹. Nell’Oi sono coinvolti anche, in qualità di soci consultivi, gli enti pubblici come le camere di commercio e i centri di ricerca di riferimento del settore che forniscono il loro contributo a seconda delle specifiche competenze.

Al fine di incentivare la coesione, la trasparenza e la qualità della produzione i soci si sono dotati di specifiche regole condivise per la gestione trasparente delle relazioni commerciali della filiera che possano essere allo stesso tempo vantaggiose per il consumatore quanto per il produttore. Tali regole riguardano diversi aspetti dell’accordo collettivo: stabiliscono le tempistiche e le modalità per la contrattazione³⁸⁰, le cessioni di materia prima, i conferimenti, le comunicazioni dei dati e le verifiche sul rispetto degli impegni presi fra le parti.

Ancora più recente è, invece, l’Oi del pomodoro da industria per il bacino centro-sud, riconosciuta nell’ottobre del 2018 e costituita sull’esempio della precedente. Questa Oi opera nella circoscrizione economica costituita dai territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Umbria ed è composta da 84 soci appartenenti al settore primario e al settore secondario della filiera del pomodoro da industria del centro sud Italia che rappresentano il 90,5% del pomodoro conferito e il 95,4 del pomodoro trasformato nella circoscrizione di riferimento.

Data la sua recente costituzione è ancora presto per sbilanciarsi circa l’effettiva operatività ed efficacia di questa Oi che agisce in un territorio vocato alla produzione da industria ma forse troppo esteso, eterogeneo e frammentato in cui, specialmente con riguardo ad alcune realtà regionali, non si riscontrano

lavorazione di circa 2,5 milioni di tonnellate di pomodoro grazie alle quali è possibile produrre concentrati, polpe e passate (Dati aggiornati al 2017 e reperibili sul sito internet dell’Oi www.oipomodoronorditalia.it).

³⁷⁸ Le Op, quelle di autotrasformazione e le organizzazioni professionali.

³⁷⁹ Le imprese cooperative, le imprese private e le loro organizzazioni di rappresentanza.

³⁸⁰ In particolare tali regole stabiliscono che, al fine di mantenere la migliore operatività della filiera, la produzione e la cessione della materia prima sono regolamentate da “Contratti Quadro d’Area”, da “Contratti di Fornitura” e da “Impegni di Conferimento” e che i contratti di fornitura sono di norma stipulati fra Op, imprese private e, con riferimento alla quantità acquistata e ceduta in fornitura, tra Op e le imprese cooperative di trasformazione. Tutti i contratti di fornitura stipulati dai firmatari del/i contratto/i quadro d’area devono conformarsi esplicitamente a quanto in essi previsto.

significative organizzazioni rappresentative dei produttori oppure queste sono ancora in fase di costituzione.

Recentemente, smentendo anche chi affermava che la presenza di due realtà interprofessionali riguardanti lo stesso prodotto potesse comportare una mancanza di cooperazione, l'organizzazione interprofessionale del pomodoro da industria del nord Italia e quella del bacino del centro sud hanno sottoscritto un protocollo d'intesa al fine di gestire al meglio le politiche di filiera e promuovere, in maniera coordinata, la produzione e la valorizzazione del pomodoro da industria italiano.

L'accordo, firmato nel primo trimestre del 2019, ha ad oggetto la programmazione di azioni strategiche condivise finalizzate all'integrazione e alla valorizzazione dell'intera filiera, lo scambio dei dati significativi relativi alla campagna di trasformazione nelle relative aree di competenza, le azioni mirate alla crescita e allo sviluppo della filiera del pomodoro da industria attraverso alcuni progetti di valorizzazione e di promozione del pomodoro da industria italiano e dei suoi derivati³⁸¹.

4.4. Le prospettive future per l'interprofessione

L'interprofessione, se utilizzata nel modo corretto, incoraggia, facilita e rende sistematico il dialogo fra i diversi soggetti della filiera e il confronto sui rispettivi obiettivi, esigenze e problemi. In questo modo, la filiera è continuamente stimolata alla riflessione, all'analisi e alla ricerca e alla negoziazione di soluzioni e strategie comuni.

Le proposte e le iniziative concordate nell'interprofessione hanno enormi vantaggi rispetto a quelle provenienti solamente da una singola organizzazione o categoria. Sul piano politico, in virtù della loro ampia rappresentatività, esse acquisiscono una notevole forza e credibilità nei confronti dei decisori pubblici nazionali ed europei, i quali, di conseguenza, sono più inclini ad ascoltare ed eventualmente concedere un adeguato sostegno normativo o/e finanziario.

³⁸¹ Edizioni L'Informatore Agrario dell'11 aprile 2019 www.informatoreagrario.it/filiere-produttive/orticoltura/attualita-mercati-orticoltura/pomodoro-industria-alleanza-nord-sud/.

Sul piano economico, la concentrazione degli sforzi e delle risorse della maggioranza degli operatori di una filiera aumenta l'incidenza delle misure concordate sugli obiettivi desiderati e rafforza l'efficienza delle risorse impiegate. Per esempio, nei campi della promozione, della comunicazione, della ricerca applicata e della sperimentazione, si potrebbero conseguire notevoli risparmi eliminando o riducendo sovrapposizioni e frammentazioni di competenze e di attività e delle dispersioni eccessive di risorse.

Un altro vantaggio dell'interprofessione è rappresentato dai suoi effetti di responsabilizzazione dei rappresentanti della filiera nel progettare e contribuire al futuro dei propri membri. La condivisione di obiettivi comuni e il disegno di strategie mirate consentono di orientare la filiera a livello nazionale verso l'evoluzione futura della domanda e le emergenti richieste dei consumatori, nonché di preparare gli operatori ad affrontare al meglio gli eventi e a saper cogliere le opportunità delle sfide che si prospettano all'orizzonte.

Lo strumento dell'organizzazione interprofessionale, tuttavia, se da un lato può contribuire a fronteggiare le problematiche che scaturiscono dai rapporti di filiera, dall'altro, però, potrebbe comportare il sorgere di ulteriori criticità. La partecipazione all'interprofessione della grande distribuzione potrebbe, infatti, presumibilmente costituire un mezzo per questa di raccogliere ulteriori dati per esercitare pressioni sui prezzi. Di conseguenza, i produttori, qualora le loro associazioni non fossero correttamente sviluppate a livello nazionale o non fossero messe comunque in condizione dalla normativa di svolgere il compito principale per il quale sono state ideate, potrebbero subire ulteriori pregiudizi. L'analisi comparativa tra l'interprofessione francese e italiana ha fatto emergere profonde differenze tra i due Paesi. Il dato più intuitivo riguarda il numero delle Oi riconosciute, ma gli elementi di distinzione sono molteplici e hanno radici più profonde da ricercarsi sia in una maggiore sensibilità del legislatore francese nei confronti di tali temi sia in un differente retaggio di matrice culturale.

A differenza di quanto accaduto nel panorama giuridico italiano il legislatore francese, infatti, sin dalla legge del 6 luglio 1964 n. 678 sui contratti di integrazione, ha sempre incentivato e promosso le associazioni tra i produttori agricoli con normative che miravano ad accrescere il potere contrattuale dei

produttori agricoli sia all'interno delle organizzazioni di produttori che in un secondo momento nella contrattazione collettiva interprofessionale.

Il successo dell'interprofessione francese scaturisce non solo dalla lunga storia che ha permesso di acquisire un'esperienza nel settore decisamente più strutturata che in Italia, ma anche dalla forte condivisione tra i diversi operatori degli obiettivi della filiera agroalimentare. A ciò si aggiunge una certa abilità, stimolata e incentivata dallo Stato, nell'individuazione di specifiche aree di collaborazione.

In Italia, la prevalenza dei momenti di contrapposizione, piuttosto che di collaborazione, accentuati da un forte individualismo e da una scarsa attitudine a coniugare i vantaggi dei singoli con quello dell'intera filiera e la tendenza a confondere il piano economico con quello politico delle scelte da effettuare, sono alcune delle ragioni principali che ha comportato un minore successo per l'interprofessione³⁸².

In altre parole, la Francia ha saputo riconoscere l'importanza di perseguire gli obiettivi comuni lungo la filiera, contrariamente all'Italia, dove a tali obiettivi vengono anteposti gli interessi politici e commerciali delle singole componenti della filiera.

A tali differenze di natura socioeconomica, si affiancano quelle di tipo normativo. La legislazione nazionale francese e la prassi operativa sono, nel settore, sicuramente più avanzate di quella italiana. Le Oi d'oltralpe possono chiedere ai poteri pubblici di estendere l'efficacia degli accordi a tutte le organizzazioni e i soggetti anche non facenti parte dell'Oi. Questo è uno strumento importante per elaborare strategie di lungo periodo. Anche in Italia esiste la possibilità di estendere l'efficacia degli accordi, ma in considerazione delle limitate esperienze delle Oi, il sistema è ancora debole e regolato in modo frammentato ed insufficiente.

In definitiva, l'interprofessione francese gode del forte sostegno dell'autorità pubblica, dovuto anche all'esperienza e al consolidamento del ruolo delle Oi lungo la filiera.

³⁸² Nello specifico è opportuno ricordare il ruolo che, in Italia, hanno rivestito anche le associazioni di categoria le quali si sono sempre opposte allo sviluppo di tale strumento. Di tale opinione: *Gli accordi interprofessionali in agricoltura 2000*, *op.cit.*, pag. 241 e ss..

Ancora oggi, nonostante la situazione sia in costante evoluzione l'interprofessione italiana incontra una grande difficoltà nell'esercitare con efficacia il proprio ruolo, a causa delle numerose problematiche che in Italia caratterizzano le relazioni nelle filiere agroalimentari e che generano ostacoli nell'individuazione di obiettivi e strategie condivise. Anche se lo stallo dei primi anni 2000 risulta oggi superato, lo strumento dell'interprofessione non risulta ad oggi completamente potenziato.

Le ragioni sono di molteplice natura, sicuramente, tra queste, vi è, come si è avuto modo di verificare, l'esistenza di un quadro giuridico frammentato, la scarsa presenza o efficacia delle organizzazioni di produttori nelle quali i fornitori delle materie prime dovrebbero attuare una iniziale concentrazione dell'offerta per poi, solo allora, iniziare un dialogo con gli altri operatori della filiera. Questa carenza aggrava la debolezza strutturale delle filiere agroalimentari italiane e contribuisce ad ampliare le inefficienze, le distorsioni e la scarsa trasparenza del mercato. A ciò si aggiungono i timori degli attori della filiera nel condividere le strategie economiche e politiche di *marketing*, limitando lo sviluppo e l'ammodernamento delle filiere.

Alla luce del rinnovato interesse che il legislatore europeo ha mostrato per lo sviluppo dell'interprofessione e visto il ruolo che questa presumibilmente svolgerà nelle prossime programmazioni della Pac³⁸³ è prevedibile che nel breve periodo ci sarà un ulteriore aumento delle Oi riconosciute a livello nazionale. Tuttavia, solo con il tempo si potrà constatare la concretezza e l'efficacia di questo strumento nel migliorare il funzionamento delle filiere agroalimentari.

L'esperienza francese, non ha certamente risolto tutti i problemi e si prepara ad affrontarne altri alla luce anche del mutato assetto normativo che ha sottolineato l'emergere di alcuni rischi nell'uso non oculato dell'interprofessione, consistenti nella possibilità di conferire sempre più potere ai distributori o alle industrie laddove non ci sia una adeguata concentrazione dei produttori che possa porre rimedio allo squilibrio contrattuale e strutturale che caratterizza le relazioni lungo

³⁸³ Per un punto di vista economico sul ruolo delle Oi nella Pac: G. MARTINO, D. TOCCACELI, A. PACCIANI, M. ASCANI, *The Interbranch organizations in the CAP reform: Institutional nature, opportunities and limits*, in *Economia Agroalimentare*, vol. 21, 2019, pag.315 e ss. Per un approfondimento giuridico: C. DEL CONT, L. BODIGUEL, A. JANNARELLI: *EU Competition Framework: Specific rules for the food chain in the new Cap*, Report per il Parlamento europeo, 2012, www.europarl.europa.eu.

la filiera³⁸⁴, può costituire un esempio al quale guardare al fine di migliorare lo strumento delle Oi anche nella realtà italiana.

³⁸⁴ La Commissione europea nel novembre 2019 ha avviato un'inchiesta formale, a seguito di una richiesta dell'Europarlamento, per determinare se la Gdo francese (in particolare *Casino Guichard-Perrachon* e *Les Mousquetaires*) abbia concluso accordi sui prezzi in violazione delle regole di concorrenza europea. Tale inchiesta dovrebbe contribuire a chiarire le dinamiche che regolano i rapporti e il funzionamento economico della filiera agroalimentare francese, in particolare il potere che le grandi centrali di acquisto esercitano nei rapporti interprofessionali tra i vari operatori.

CAPITOLO QUINTO

Spreco alimentare e filiera: il ruolo della contrattazione per un'economia più sostenibile e circolare.

SOMMARIO: 5.1. I contratti agroalimentari e alcune ulteriori tematiche connesse 5.2. Le politiche europee tra lotta agli sprechi e sicurezza alimentare 5.3. Il problema degli sprechi lungo la filiera agroalimentare nell'evoluzione della Pac 5.3.1 Dalle eccedenze produttive alla gestione dello spreco nell'ordinamento europeo: una breve analisi degli strumenti utilizzati nel tempo 5.4. Il ruolo dell'associazionismo nella lotta allo spreco alimentare 5.5. Verso un modello di economia circolare 5.6. Il ruolo degli organismi interprofessionali e delle organizzazioni di produttori nella diffusione del modello di economia circolare .

5.1. I contratti agroalimentari e alcune ulteriori tematiche connesse

Accanto alle criticità di matrice economico-giuridica che caratterizzano la filiera agroalimentare, delle quali si è finora discusso, oggi, emergono, sia a livello internazionale che locale, problematiche concernenti aspetti che vanno oltre le dinamiche economiche e di mercato.

La filiera agroalimentare e le relazioni che vengono intrecciate tra gli operatori dei vari settori produttivi possono, quindi, assumere una ulteriore valenza con riguardo al perseguimento di obiettivi che spaziano dai profili sociali a quelli ambientali.

È così che si delineano nuovi scenari e nuove prospettive anche grazie all'utilizzo di strumenti e modelli contrattuali nei quali trovano sempre più spazio disposizioni volte a regolare, oltre agli aspetti squisitamente economici, anche quelli riguardanti fondamentali temi indirettamente connessi alle relazioni negoziali intrecciate lungo la catena di approvvigionamento. Ne costituiscono alcuni esempi le disposizioni riguardanti: il diritto al cibo, il benessere dei lavoratori, quello degli animali impiegati nella produzione, l'attenzione all'ambiente, la promozione di scelte imprenditoriali più sostenibili ed etiche.

Già nei Trattati istitutivi della Comunità europea del 1957, del resto, nel formulare gli articoli dedicati alla politica agricola, si possono rinvenire i primissimi barlumi dell'interesse mostrato dal legislatore in merito all'accesso al cibo. Interesse questo che può trovare una giustificazione, a parere di chi scrive, nella specificità del settore agroalimentare che si esplica anche nell'impossibilità di applicare a

questo gli schemi economici abitualmente utilizzati in altri comparti. *L'assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori*, che figura tra gli obiettivi della politica agricola comune elencati all'art.39 del Tfe, non sarebbe, infatti, concepibile in un sistema economico c.d. "puro" nel quale, invece, i consumatori avrebbero diritto ai "prezzi più bassi possibili". Ciò non può trovare applicazione nel settore agroalimentare per due motivi che possono essere anche essi ricavati tra gli obiettivi della Pac: il *garantire la sicurezza degli approvvigionamenti* e lo *stabilizzare i mercati*³⁸⁵.

L'importanza ricoperta dal tema della *food security* negli ultimi anni, a partire dalla crisi emersa nel 2008, traspare sia dalla sua presenza costante nell'agenda della FAO, delle altre Istituzioni che operano a livello mondiale e dei singoli Paesi, sia dall'attenzione riservata al tema da parte degli studiosi di molteplici discipline interessate³⁸⁶.

La crescita esponenziale, in molti casi ingiustificata, dei prezzi dei prodotti agricoli; i ritmi con i quali si sfruttano le risorse energetiche e minerali, molto più veloci di quelli riguardanti la loro stessa ricarica naturale; il mutamento climatico dovuto in gran parte alle emissioni nocive di *gas* nell'atmosfera; le crescenti migrazioni umane; sono alcuni dei fattori che, se da un punto di vista socio-politico-economico hanno indotto a riscoprire una rinnovata *food insecurity*³⁸⁷, da un punto di vista regolatorio e giuridico hanno comportato una progressiva attività volta a tentare di disciplinarli e a incidere su di essi sia a livello normativo che attraverso le funzioni svolte dagli strumenti di contrattazione individuale e collettiva utilizzati lungo la *food chain*.

³⁸⁵ Il criterio del prezzo ragionevole utilizzato dal legislatore europeo è uno strumento di stabilizzazione del mercato agroalimentare, fine che non potrebbe essere raggiunto adottando un modello di c.d. "concorrenza perfetta". Quanto appena detto dà vita ad un mercato regolamentato in cui la *food security*, intesa come accesso al cibo, giustifica anche la deroga alle norme generali sulla concorrenza della quale si è discusso nel corso del presente lavoro.

³⁸⁶ Si spazia dal diritto, all'economia, passando per la sociologia. A partire dal 2009 è stata pubblicata la Rivista economico-giuridica *Food Security*, specializzata nella materia.

³⁸⁷ La quale «*va al di là del mero riferimento all'inadeguatezza della produzione agricola, che è alla base dell'alimentazione umana, rispetto alla domanda di cibo*». In questi termini: A. JANNARELLI, *La nuova Food in security: una prima lettura sistematica*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 4, 2010, pag. 569. Una definizione di *food security* è, invece, stata coniata dalla FAO: *Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life* (World Food Summit, 1996).

C'è chi sostiene che un'ottica di filiera corta, cioè una catena produttiva costituita da pochi passaggi e soggetti coinvolti, possa essere utile sia da impedire il lievitare del prezzo finale del prodotto sia da incoraggiare i consumatori ad acquistare alimenti locali³⁸⁸.

Secondo un altro punto di vista, la filiera corta potrebbe servire solo a lenire certe problematiche in alcuni contesti territoriali, ma né essa né rimedi analoghi sarebbero sufficienti, in quanto il processo di urbanizzazione, in molti casi selvaggia, ha ridotto o annullato le capacità di auto-provvigionamento di molte popolazioni un tempo rurali³⁸⁹.

Entrambi gli orientamenti appaiono condivisibili, ma la domanda che in tale sede ci si pone è se anche gli strumenti che operano in un sistema di c.d. filiera lunga, ai quali il legislatore europeo concede sempre più rilievo nelle ultime programmazioni della Pac, possano costituire una ulteriore risposta alla risoluzione, o almeno all'attenuazione, delle problematiche elencate.

L'Unione europea individua nella sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, nel rispetto dell'ambiente, nella lotta al cambiamento climatico, nella promozione dell'equilibrio territoriale e nella tutela del consumatore (inteso come tale ma *in primis* come cittadino), le sfide da affrontare nei prossimi anni.

L'importanza della contrattualizzazione nel settore agroalimentare risulta essere centrale attualmente al fine di regolare diversi aspetti del rapporto tra produttori e impresa alimentare; aspetti che non sono più esclusivamente di ordine economico ma che possono riguardare tematiche sociali, ambientali ed etiche che divengono sempre più direttamente connesse a quelle che riguardano gli aspetti produttivi della filiera.

Le considerazioni esposte in questo capitolo sono il frutto della commistione e della contaminazione delle conoscenze acquisite durante la partecipazione ad iniziative scientifiche aventi ad oggetto lo spreco alimentare e l'economia circolare³⁹⁰ in un'ottica non solo giuridica ma interdisciplinare.

³⁸⁸ In argomento sulla filiera corta o *direct marketing contracts*: M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2012, fasc. 1, pag. 3 e ss.

³⁸⁹ Di tale opinione: L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 1, 2011, pag. 14 e ss..

³⁹⁰ Alle quali si è avuto modo di partecipare sia nella dimensione internazionale, grazie alla partecipazione di seminari e iniziative scientifiche organizzate dall'Università di Nantes nei sei

Il particolare interesse su tali argomenti apparentemente lontani da quelli oggetto della ricerca di dottorato, hanno generato delle prime e parziali riflessioni circa il modo in cui le relazioni, i contratti, l'associazionismo orizzontale e verticale possano essere utilizzati al fine di orientare in un'ottica di maggiore sostenibilità le scelte degli operatori coinvolti.

5.2. Le politiche europee tra lotta agli sprechi e sicurezza alimentare

Il fenomeno dello spreco alimentare, producendo effetti lungo l'intera filiera agroalimentare, può essere considerato un campanello di allarme dell'inefficienza della stessa non solo sotto il profilo economico ma anche nell'ottica delle più recenti politiche europee di sostenibilità ed uso efficiente delle risorse naturali.

«L'inquinamento è una forma di spreco economico, che implica l'utilizzo non necessario o incompleto di risorse. Spesso le emissioni sono un segnale di inefficienza ed impongono ad una organizzazione il compimento di attività che non generano valore, quali la gestione, lo stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti prodotti. Alla base di sforzi di riduzione degli sprechi e di massimizzazione del profitto vi sono alcuni principi comuni, quali l'uso efficiente degli input, la sostituzione dei materiali e la minimizzazione delle attività non necessarie³⁹¹ ».

Questo pensiero concettualizzato più di venti anni fa dall'economista ed accademico statunitense Michael Porter rispecchia, ancora oggi, il modello economico predominante basato sugli *input* derivanti dalle risorse tradizionalmente considerate illimitate ma che, negli ultimi decenni, a causa di una crescita esponenziale della loro domanda, non si sono rivelate più, purtroppo, tali.

mesi di ricerca all'estero, sia a livello locale con la partecipazione ad alcuni incontri organizzati dalla Camera di Commercio di Campobasso finalizzati all'ideazione di un progetto di legge regionale sull'economia circolare.

³⁹¹ Sul tema: M. E. PORTER, *The Competitive Advantage of Nations*, in *Harvard Business Review*, Harvard University, New York, 1990, pag. 73 e ss. ; M. E. PORTER, and C. VAN DER LINDE, *Green and Competitive: Ending the Stalemate*, in *Harvard Business Review* 73, no. 5, 1995. È altresì interessante notare che gli studi di Porter, nonché la stessa citazione, sono stati recentemente utilizzati nella stesura di una proposta di legge avente ad oggetto l'istituzione e la disciplina dell'Agenzia nazionale per l'uso efficiente delle risorse, presentata il 13 luglio 2017 alla Camera dei Deputati italiana. Tale proposta si inserisce in un contesto giuridico e normativo, nazionale ed europeo, in cui viene data particolare attenzione ai temi dello spreco, dell'inquinamento, dell'abuso eccessivo delle risorse naturali ed energetiche.

L'incremento degli scambi, gli effetti della globalizzazione, l'adesione di nuovi Paesi al consumo, la crescita demografica e le innovazioni tecnologiche, hanno portato, nel tempo, ad uno sfruttamento sempre più intensivo delle risorse naturali e delle energie che hanno inevitabilmente reso evidenti l'insostenibilità, l'inefficacia e i limiti di diversa natura³⁹² del modello economico preminente utilizzato dalla rivoluzione industriale in poi.

Il modello a cui si fa riferimento è il c.d. “modello lineare” costituito da uno schema riassumibile nelle seguenti operazioni: estrazione, produzione, consumo ed eliminazione di un prodotto, sfruttando intensivamente le risorse.

Anche l'aspetto della sicurezza alimentare riguardante il profilo igienico-sanitario dei prodotti alimentari (*food safety*) è inevitabilmente collegato sia al tema dello spreco che a quello della *food security* intesa come accesso al cibo. Il regolamento n. 178/2002³⁹³, contenente le norme dettate dal legislatore europeo in tema di *food safety*, infatti, tutela allo stesso modo i consumatori sia nel caso in cui gli alimenti siano commercializzati dagli imprenditori, sia nel caso in cui siano distribuiti ai soggetti bisognosi da organizzazioni di beneficenza o di redistribuzione.

Solo gli alimenti conformi ai requisiti previsti dalle norme europee in materia di sicurezza e igiene alimentare possono essere immessi sul mercato e ciò allo scopo di proteggere i consumatori e garantire la sicurezza stessa degli alimenti.

Quanto appena affermato (come sarà visto più avanti nel paragrafo 5.4.1) vale anche per i prodotti alimentari che vengono donati dalle organizzazioni non lucrative per la distribuzione alle persone indigenti. Tale scelta è giustificata dal fatto che anche le organizzazioni di redistribuzione o di beneficenza sono considerate operatori del settore alimentare così come stabilito dal reg.

³⁹² Il consumo smodato d'energie, lo sfruttamento intensivo di risorse tra le quali il suolo, la massiccia produzione di rifiuti, sono solo alcuni esempi dei limiti di tipo ecologico-ambientale. Quelli economici sono la scarsità di risorse naturali, l'aumento del prezzo delle materie prime, il rischio di interruzione delle forniture, la volatilità dei prezzi. Si aggiungono, poi, quelli politici e geopolitici, quali la crescente dipendenza degli Stati consumatori nei Paesi produttori, i conflitti aperti o sottostanti che portano all'appropriazione di terre per controllare le risorse (si pensi al noto fenomeno del *land grabbing*), problemi di salute pubblica, la destabilizzazione delle economie, l'emergere di disordini sociali.

³⁹³ Regolamento (Ce) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 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 (G.U.C.E. L. 31 del 1 febbraio 2002).

n.178/2002, dal pacchetto igiene del 2004 e dal regolamento relativo ai controlli ufficiali n. 625/2017³⁹⁴.

L'intento del legislatore sembra, oggi più che mai, quello di rafforzare il sistema di garanzia rispetto al passato con riguardo al concetto di rischio che si colora di una serie di sfumature non concernenti soltanto l'aspetto igienico-sanitario.

Oggigiorno, all'intervento della legislazione europea sulla filiera agroalimentare riguardante gli aspetti legati alla *food safety*, non corrisponde, purtroppo, un adeguato intervento relativo all'efficiente gestione del bene alimento.

Appare evidente come il fenomeno della lotta allo spreco alimentare sia connesso alla *food security* e alla riemersione dell'insicurezza alimentare³⁹⁵. Sarebbe auspicabile, quindi, un adeguato intervento normativo al riguardo senza lasciare che la gestione dell'alimento scartato dalla filiera produttiva sia lasciato esclusivamente alla competenza delle politiche pubbliche sociali di sostegno alla popolazione bisognosa³⁹⁶.

³⁹⁴ Regolamento (Ue) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (Ce) n. 999/ 2001, (Ce) n. 396/2005, (Ce) n. 1069/2009, (Ce) n. 1107/2009, (Ue) n. 1151/2012, (Ue) n. 652/2014, (Ue) 2016/429 e (Ue) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (Ce) n. 1/ 2005 e (Ce) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/Ce, 1999/74/Ce, 2007/43/Ce, 2008/119/ Ce e 2008/120/Ce del Consiglio, e che abroga i regolamenti (Ce) n. 854/2004 e (Ce) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/Cee, 89/662/Cee, 90/425/Cee, 91/496/Cee, 96/23/Ce, 96/93/Ce e 97/78/Ce del Consiglio e la decisione 92/438/Cee del Consiglio (in G.U.U.E. L 95/1 del 7 marzo 2017).Integrato dal regolamento delegato (Ue) 2019/625 della Commissione del 4 marzo 2019 per quanto riguarda le prescrizioni per l'ingresso nell'Unione di partite di determinati animali e merci destinati al consumo umano (in G.U.U.E. L 131/18 del 17 maggio 2019).

³⁹⁵ La moderna insicurezza alimentare può essere considerata il risultato delle politiche economiche comuni sia ai Paesi più industrializzati che a quelli più poveri: l'insicurezza alimentare è, infatti, il risultato di una serie di scelte e misure politiche che, se da un lato hanno arrecato vantaggi ad alcuni operatori, dall'altro hanno comportato l'impossibilità di consentire adeguati approvvigionamenti di cibo.

³⁹⁶ In argomento: P. LATTANZI, *Spreco alimentare e regole del cibo*, in (a cura di) a cura di P. BORGHI, A. BRUZZO, *Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale*; Napoli, 2016, pag. 71 e ss.

5.3. *Il problema degli sprechi lungo la filiera agroalimentare nell'evoluzione della Pac*

Il passaggio da una politica agricola comune basata sull'interventismo ad un'economia di mercato³⁹⁷, della quale si è più volte parlato nei precedenti capitoli, ha determinato, quale ulteriore ed inevitabile conseguenza, anche la maggior presenza di sprechi alimentari lungo la filiera.

In un sistema economico nel quale non sono più presenti misure di intervento sulla formazione dei prezzi, né sull'andamento delle produzioni agroalimentari, inevitabilmente anche la sostenibilità delle filiere produttive è lasciata al libero gioco del mercato.

Inoltre, la peculiarità del comparto agroalimentare, rispetto ad altri settori di mercato, contribuisce a sottolineare e a far comprendere maggiormente la problematica relativa agli sprechi e alle eccedenze di produzione in cui oggi, ancora più che nel primo periodo che ha caratterizzato la Pac, ci si imbatte³⁹⁸.

Nella prima fase della politica agricola comune, incentrata su un sistema di governo della produzione agroalimentare al fine di tutelare il mercato europeo, la produzione di eccedenze si figurava inevitabile: le eccedenze, infatti, apparivano come un effetto delle regole di governo della Pac e, per tali ragioni, non era prevista una specifica disciplina al fine di limitarle o contenerle. Ci si riferisce anche agli anni immediatamente precedenti al Trattato di Roma del 1957, durante i quali si riscontrò la presenza di eccedenze produttive strutturali con riguardo ad alcuni comparti quali quello dello zucchero e quello lattiero-caseario.

All'indomani del Trattato di Roma l'incremento della produttività agricola, la stabilizzazione dei mercati e l'equo tenore di vita alla popolazione agricola sono stati gli obiettivi prioritari, sanciti all'art. 39 del Trattato stesso, che il legislatore europeo ha ritenuto di perseguire.

³⁹⁷A. JANNARELLI, *La nuova Food in security: una prima lettura sistematica op. cit.*, 2010, pag. 570.

³⁹⁸ In argomento: P. LATTANZI, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2014, fasc. 3, pag. 273 e ss.; ID. *Le leggi "antispreco" alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, in *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, pag. 137 e ss.

I venti anni successivi all'instaurazione della Pac sono stati caratterizzati dal progresso tecnico e dagli interventi protezionistici che hanno determinato uno sviluppo smisurato di eccedenze agroalimentari, con l'effetto di accrescere il divario tra i prezzi politici ed i prezzi reali e di interfacciarsi su un mercato internazionale sul quale ci si confrontava con prezzi più bassi rispetto a quelli amministrati³⁹⁹.

Dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso si è iniziato ad assistere alla trasformazione della politica agricola comune, auspicata dalla Commissione con il Libro Verde del 1985 sulle prospettive della politica agraria comune. In questo documento si faceva riferimento proprio alla problematica delle eccedenze produttive non ritenute più accettabili per il buon funzionamento del mercato comune. In sintesi, le istituzioni orientavano il sostegno all'agricoltura esclusivamente verso i produttori agricoli professionali, ovvero verso il sostegno all'efficienza delle strutture, al fine di ridimensionare il fenomeno delle produzioni eccedentarie. Quanto espresso nel Libro Verde del 1985 riveste un'importanza fondamentale, poiché, per la prima volta, è stata incentivata un'agricoltura compatibile alle ormai mutate esigenze ambientali. Si è avvertita, così, la necessità, che è poi aumentata progressivamente, di dedicare un'attenzione ad aspetti di natura sociale e ambientale, i quali hanno iniziato a rivestire una centralità sempre maggiore negli interventi legislativi susseguitisi a più livelli e in diversi ambiti.

Tale orientamento è stato mantenuto, infatti, anche con la presentazione dell'Agenda 2000 con la quale si è cercato di incentivare l'occupazione in agricoltura creando nuovi sbocchi per l'attività agricola primaria contenendo le produzioni eccedentarie⁴⁰⁰.

Con il reg. n. 1782/2003⁴⁰¹ si è assistito all'abbandono definitivo degli interventi di settore in favore di un sistema incentrato sui pagamenti diretti ed è stato

³⁹⁹ Ne sono un esempio i rapporti con gli Stati Uniti a causa del sistema delle restituzioni alle esportazioni.

⁴⁰⁰ Si pensi agli incentivi per la produzione di materie prime rinnovabili destinate a scopi non alimentari.

⁴⁰¹ Regolamento (Ce) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (Cee) n. 2019/93, (Ce) n. 1452/2001, (Ce) n. 1453/2001, (Ce) n. 1454/2001, (Ce) n. 1868/94, (Ce) n. 1251/1999,

consolidato dal regolamento relativo all'Ocm unica n. 1234/2007, disciplina sostituita dal reg. 1308/2013 che ha tenuto oltremodo conto delle eccedenze strutturali di alcuni settori produttivi, fino ad arrivare alle modifiche apportate dal reg. n. 2017/2393.

5.3.1 Dalle eccedenze produttive alla gestione dello spreco nell'ordinamento europeo: una breve analisi degli strumenti utilizzati nel tempo

L'evolversi della politica agricola comune ha visto alternarsi diversi strumenti di gestione delle eccedenze produttive⁴⁰². Volendo suddividere tali strumenti in categorie, una prima distinzione che può essere effettuata è tra quelli applicati indistintamente a molteplici settori produttivi e quelli dedicati a singoli comparti. Tra gli istituti appartenenti al primo gruppo, e maggiormente utilizzati nel primo periodo della Pac, si possono far rientrare l'ammasso pubblico⁴⁰³, istituto di origine antichissime, e gli aiuti all'ammasso privato. La regolazione dell'ammasso nella disciplina europea, infatti, è servita quale mezzo per il funzionamento della politica dei prezzi al fine di tutelare la redditività dei produttori agricoli.

Sono riconducibili, invece, al secondo gruppo alcuni strumenti quali: il ritiro⁴⁰⁴, gli usi alternativi dei prodotti rispetto alla loro destinazione principale⁴⁰⁵ e i sistemi di controllo e limitazione della produzione⁴⁰⁶.

(Ce) n. 1254/1999, (Ce) n. 1673/2000, (Cee) n. 2358/71 e (Ce) n. 2529/2001 (in G.U.C.E. L. 270 del 21 ottobre 2003).

⁴⁰² Non potendo in tale sede svolgere una disamina esaustiva, di seguito saranno brevemente illustrati alcuni dei più rilevanti, rinviando a studi specifici di settore un'analisi più approfondita. Per una dettagliata ricostruzione storica: F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005 ; Per una disamina approfondita sul rapporto tra eccedenze di produzione e spreco alimentare: G. MACCIONI, *Spreco alimentare regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018.

⁴⁰³ L. COSTATO, *Voce Ammasso*, in *Digesto IV*, 1987, pag. 220 e ss.

⁴⁰⁴ Che è stato utilizzato principalmente nel settore ortofrutticolo al fine di sostenere i prezzi dei prodotti. Tale mezzo consisteva nel ritiro dei prodotti ad opera di organismi di intervento che si impegnavano a distribuire la produzione ritirata al di fuori dei normali canali commerciali.

⁴⁰⁵ Ne costituiscono un esempio come ad esempio i premi per la denaturazione stabiliti dai regolamenti: (Cee) n. 1403/69 della Commissione, del 18 luglio 1969, relativo alle modalità di applicazione delle disposizioni concernenti la denaturazione del frumento tenero e della segala da panificazione (in G.U.C.E. L. 180/3 del 22 luglio 1969) e (Cee) n. 2739/75 del Consiglio, del 29 ottobre 1975, relativo alle norme generali che regolano la denaturazione del frumento tenero e della segala da panificazione (in G.U.C.E. L. 281/51 del 1 novembre 1975).

⁴⁰⁶ Per alcuni settori produttivi sono stati introdotti nel corso degli anni dei sistemi di controllo e limitazione della produzione attraverso l'introduzione del sistema delle quote come accaduto per lo zucchero [regolamento (Cee) n. 1785/81 del Consiglio, del 30 giugno 1981, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero] e per il latte [regolamento (Cee)

A tali strumenti di gestione delle eccedenze produttive sinteticamente elencati, se ne sono affiancati altri, finalizzati al mantenimento del sistema dei prezzi e alla tutela dei redditi dei produttori, ai quali le istituzioni europee hanno fatto spesso ricorso per le esportazioni verso Paesi terzi⁴⁰⁷

La politica agricola comune del primo periodo, così come concepita nel Trattato di Roma del 1957, anche alla luce della veloce disamina dei mezzi utilizzati per il controllo delle eccedenze, appariva incentivare la produzione del settore agroalimentare sotto il profilo quantitativo e si caratterizzava, per tale motivo, per la presenza strutturale di un *surplus* produttivo che veniva però governato e controllato, a livello europeo, dal sistema dei prezzi amministrati.

Una volta disaccoppiato il regime degli aiuti rispetto alle quantità dei prodotti e procedendo, negli ultimi trenta anni, verso un'evoluzione della Pac in cui gli interventi dall'alto sono sempre più diminuiti configurandosi spesso solo come aiuti mirati e di sostegno all'agricoltura per determinati settori in crisi, si è inevitabilmente assistito ad una diminuzione della sovrapproduzione strutturale⁴⁰⁸ ma non ad una corrispondente diminuzione delle eccedenze cicliche dovute alle variabili produttive e di mercato. Ciò perché le eccedenze sono il risultato della specificità del settore agroalimentare caratterizzato, come è noto, dall'anelasticità tra offerta e domanda.

La rigidità della domanda di prodotti e la variabilità dell'offerta agricola comportano, inevitabilmente, la creazione di eccedenze che, se non utilizzate in altro modo, vengono semplicemente smaltite incrementando così il fenomeno dello spreco alimentare.

La tematica dello spreco alimentare, tuttavia, nel primo periodo della Pac non rientrava tra le problematiche delle politiche europee in quanto, nell'ottica di un sistema di prezzi amministrati, il prodotto in eccedenza veniva semplicemente smaltito.

Oggi invece, venendo meno il carattere amministrato della politica dei prezzi, la problematica dello spreco alimentare si pone in modo fondamentale così

n. 804/68 del Consiglio, del 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari].

⁴⁰⁷ Il riferimento è alla restituzione alle esportazioni e agli aiuti alimentari ai Paesi in via di sviluppo.

⁴⁰⁸ Ne costituiscono un esempio le quote latte applicate al settore lattiero-caseario fino al 2015.

come le modalità attraverso le quali il legislatore può decidere di diminuire lo spreco stesso.

Nel corso degli anni sono state adottate diverse tecniche di governo delle eccedenze produttive, in passato funzionali esclusivamente al funzionamento del mercato europeo.

Attualmente in un sistema di libero mercato strumenti di gestione delle eccedenze, quale ad esempio il ritiro dei prodotti dal mercato, si trasformano in misure marginali e che trovano spazio solo in presenza di una crisi quali mezzi di prevenzione e gestione della stessa.

Quanto detto sottolinea il fatto che il tema dello spreco alimentare assume oggi un ruolo decisivo proprio in virtù del mutato assetto degli interventi in materia di politica agricola e, di conseguenza, non stupisce la recente attenzione da parte delle istituzioni europee, in primis della Commissione, relativa a contrastare le pratiche che incentivano lo spreco rafforzata anche da una attenzione sociale e culturale sempre più sensibile al rispetto dell'alimento⁴⁰⁹.

A tale quadro, si aggiunge l'intreccio inevitabile tra la politica agricola e la politica sociale che, ad esempio, si prospetta quando si parla di misure di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti⁴¹⁰.

5.4. Il ruolo dell'associazionismo nella lotta allo spreco alimentare

Con l'evolversi della politica agricola comune, come visto, si è assistito anche ad un cambiamento dei mezzi e degli strumenti utilizzati dal legislatore europeo nel governo delle eccedenze.

L'associazionismo agricolo ha svolto, già in passato, un ruolo fondamentale nello smaltimento e nel recupero dei prodotti non immessi sul mercato. Non stupisce

⁴⁰⁹ Ci si riferisce alla recente Comunicazione della Commissione del 25 ottobre 2017 relativa agli orientamenti dell'Unione Europea sulle donazioni alimentari, che ha quale obiettivo quello di semplificare la procedura delle donazioni all'interno dei Paesi membri evitando ulteriori sprechi (2017\C361\01).

⁴¹⁰ Intreccio questo che rischia di creare una confusione sulla natura degli strumenti utilizzati. Lo strumento della distribuzione delle eccedenze, anche se in via secondaria si presta a garantire la distribuzione alimentare ai cittadini meno abbienti, è pur sempre una misura di intervento per il sostegno all'agricoltura che persegue, come primo obiettivo, quello di stabilizzare i mercati. Allo stesso modo, anche l'obiettivo di riduzione dello spreco resta uno scopo connesso, non principale, sia nelle politiche di coesione sociale che in quelle agricole.

che sin dagli anni settanta⁴¹¹, in ragione delle funzioni che sono chiamate a svolgere, alle organizzazioni di produttori di alcuni comparti produttivi, come ad esempio quello ortofrutticolo, sia stato giuridicamente riconosciuta una centralità nella gestione delle eccedenze.

Ciò, del resto, risulta una scelta coerente se si considerano le finalità e le funzioni affidate alle organizzazioni di produttori delle quali si è ampiamente discusso nei capitoli precedenti. In particolare, alle funzioni di razionalizzazione e stabilizzazione del mercato stesso, attraverso la concentrazione dell'offerta e la pianificazione della produzione, risulta direttamente connesso il profilo della gestione delle eccedenze. Il ruolo di "anello di congiunzione"⁴¹² delle organizzazioni di produttori tra la produzione primaria e il mercato diventa ancora più incisivo quando, in determinati casi, tali organismi vincolano anche i non aderenti con l'estensione dell'efficacia *erga omnes* delle determinazioni adottate in seno alle stesse⁴¹³.

Già nel regolamento del 1972 dedicato all'organizzazione comune di mercato nel settore ortofrutticolo veniva consentito il ricorso allo strumento del ritiro, ma è nel 1996, con il regolamento che ha modificato la precedente disciplina⁴¹⁴, che per la prima volta, oltre che regolare l'uso corretto dello strumento del ritiro mirando ad una riduzione dell'uso stesso, tra le funzioni riconosciute alle Op ortofrutticole si è promosso l'utilizzo di pratiche colturali o di tecniche di produzione e gestione dei rifiuti.

L'attuale quadro normativo europeo dedicato all'organizzazione comune di mercato dei prodotti agricoli e recentemente modificato dal reg. n. 2017/2393, pur recuperando alcuni strumenti di gestione delle eccedenze, quali il ritiro e

⁴¹¹ Regolamento Cee n. 1035/72, recante regole relative all'organizzazione comune di mercato nel settore ortofrutticolo.

⁴¹² L. COSTANTINO, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili normativi*, Bari, 2018, pag. 68.

⁴¹³ In argomento: S. BOLOGNINI, 2007, *Il d.lgs. 27 maggio 2005 n. 102 e l'attuale tendenza normativa a riconoscere efficacia ultra partes ai contratti di integrazione verticale in agricoltura, in particolare l'art. 12 e la sorte dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura sottoscritti in esecuzione di un contratto quadro in caso di cessione - totale o parziale - di azienda*, in M. D'ADDEZIO, A. GERMANÒ (a cura di), *Atti del Convegno IDAIC La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea*, Udine 24-25 novembre 2006, 2007, Milano, pag. 205 e ss.; L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, 2000, *op cit.* .

⁴¹⁴ Regolamento (Ce) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, già citato nel terzo capitolo.

l'ammasso, ma limitandone l'utilizzo sono nei casi di prevenzione e gestione delle crisi, ha accresciuto e rafforzato il ruolo delle Op nella gestione del mercato.

Il riferimento è alla disciplina attualmente in vigore, con i correttivi apportati, contenuta nel reg. n. 1308/2013 che, più nello specifico, prevede le ipotesi di intervento pubblico e di aiuto all'ammasso privato ad alcune categorie dei prodotti originari dell'Ue⁴¹⁵. L'art. 16 della normativa succitata identifica gli strumenti quali il ritiro, la raccolta prima della maturazione (la c.d. raccolta verde) e la mancata raccolta come misure previste per prevenire e gestire la crisi accanto agli investimenti e allo scambio di buone prassi. Tali misure, si pongono nella logica più generale, che il legislatore prevede al successivo art. 33, di dare la possibilità alle Op o alle loro associazioni di presentare dei programmi operativi ai singoli Stati membri che perseguano gli obiettivi propri di tali organizzazioni, come la pianificazione della produzione, tra i quali rientra, per l'appunto, la prevenzione e la gestione di una situazione di crisi. Questo quadro viene completato dalla previsione espressa al successivo art. 34, che risponde all'intento di responsabilizzare le Op prevedendo di concedere un maggiore aiuto alle organizzazioni che predispongono tali misure.

In attuazione della disciplina europea, nel 2014, è stato emanato in Italia il d.m. n. 9084⁴¹⁶ che ha riconosciuto alle Op operanti nel comparto ortofrutticolo e alle loro associazioni di inserire nei programmi operativi una o più misure tra le quali spiccavano: il ritiro dal mercato, la raccolta prima della maturazione o la mancata raccolta dei prodotti ortofrutticoli, la promozione e la comunicazione a titolo preventivo, l'assicurazione del raccolto e il reimpianto di frutteti.

Sia la normativa europea che italiana hanno tenuto conto delle potenzialità delle organizzazioni di produttori quali strumenti vocati a conferire equilibrio e maggiore stabilità al mercato circoscrivendo, invece, l'utilizzo degli strumenti di gestione delle eccedenze alle ipotesi specifiche di crisi del mercato.

⁴¹⁵ L'art. 11 del regolamento elenca tali prodotti tra i quali figurano : frumento tenero e duro, orzo, granturco, risone, carni bovine, burro prodotto con crema pastorizzata e latte scremato in polvere ottenuti da latte vaccino di imprese operanti nell'Ue.

⁴¹⁶ D.m. n. 9084 del 28 agosto 2014, concernente le disposizioni nazionali in materia di riconoscimento e controllo delle organizzazioni di produttori ortofrutticoli e loro associazioni, di fondi di esercizio e programmi operativi.

Non proprio nella gestione della produzione primaria ma nel quadro più ampio della gestione dell'intera filiera produttiva e distributiva, anche gli organismi interprofessionali rivestono un ruolo rilevante⁴¹⁷. Infatti, l'art. 157 del regolamento sull'Ocm unica affida alle Oi il compito di gestire i sottoprodotti e porre in essere pratiche per ridurre la creazione di rifiuti. In altri termini, agli organismi interprofessionali viene dato l'arduo compito di agire ed intervenire, come da loro naturale funzione, su tutta la filiera in modo da ottimizzare l'uso di sottoprodotti e di limitare la creazione di rifiuti anche attraverso il riutilizzo dei prodotti di scarto della filiera stessa.

Oggi, assistiamo, come visto, ad una sempre più crescente e rinnovata attenzione, da parte delle istituzioni europee, al ruolo che le organizzazioni di produttori e gli organismi interprofessionali possono svolgere non solo nella gestione delle eccedenze ma, più in generale, nella lotta agli sprechi alimentari e nel promuovere sistemi economici alternativi a quello tradizionale. Ciò può condurci ad un passaggio ulteriore frutto dei mutamenti economici, sociali ed ambientali ai quali è necessario affiancare anche una ulteriore evoluzione normativa.

5.5. Verso un modello di economia circolare

Il concetto di economia circolare (*circular economy*⁴¹⁸), si fonda sull'esigenza di rispondere alle sfide ambientali, economiche, sociali e climatiche ed è basato principalmente su tre ambiti operativi fondamentali: ridurre gli sprechi, riutilizzare le risorse e riciclare i rifiuti. Tale schema è stato sviluppato in risposta alla crisi del modello tradizionale ed ha iniziato ad apparire, per molti studiosi delle discipline diverse, un potenziale e valente sostituto del modello di economia lineare. L'interazione tra questa tematica e quelle più strettamente e direttamente

⁴¹⁷In argomento: L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura 2000*, op. cit.; A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, 2018, op. cit..

⁴¹⁸Secondo la definizione della *Ellen MacArthur Foundation* l'economia circolare è un modello di economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia di tipo circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera. La *circular economy* è dunque un sistema economico pianificato per riutilizzare i materiali in successivi cicli produttivi, riducendo al massimo gli sprechi.

collegate ai temi concernenti il diritto agrario e agroalimentare, può apparire un interessante oggetto di studio per comprenderne le possibili applicazioni alla filiera produttiva agroalimentare.

In modo particolare, alla luce dell'orientamento costante delle istituzioni europee consistente nel dare maggior rilievo a strumenti organizzativi di diritto privato, che vengono sostituiti a strumenti regolatori di intervento pubblico, ci si domanda se le organizzazioni di produttori, le loro associazioni e gli organismi interprofessionali possano essere già autorizzati dalla normativa vigente a porre scelte dirette a indirizzare i loro aderenti verso un modello di economia circolare.

In un momento storico in cui si riconosce l'importanza di uno sviluppo sostenibile⁴¹⁹, la strategia di economia circolare potrebbe costituire una delle sue principali linee attuative.

La transizione verso un'economia più circolare risulta centrale anche nell'agenda per l'efficienza delle risorse stabilita nell'ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e lo sarà, presumibilmente, nelle programmazioni future.

Alla luce di quanto appena detto, l'orientamento che sembra si stia sempre più affermando è quello di considerare che non solo è possibile utilizzare le risorse in modo più efficiente garantendo la continuità di tale efficienza, ma che ciò può apportare importanti benefici economici⁴²⁰.

Pur nascendo intorno agli anni settanta del secolo scorso, il concetto di economia circolare è salito alla ribalta europea di recente ed in particolare dal 2014, anno in

⁴¹⁹ L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, adottata dai leader mondiali nel 2015, costituisce il nuovo quadro di sviluppo sostenibile globale e stabilisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). L'impegno si incentra su eliminare la povertà e conseguire uno sviluppo sostenibile entro il 2030 a livello mondiale, garantendo che nessuno rimanga escluso. In argomento: L. COSTANTINO, *La sostenibilità della filiera agroalimentare nell'ottica dell'economia circolare*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2017, fasc. 1, pag. 5 e ss..

In argomento, tra gli altri, A. LUPO, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione Europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, fasc. 1, pag. 50 e ss.; S. NESPOR, *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2015, fasc. 3, pag. 9 e ss.

⁴²⁰ In argomento: C. FELIZIANI, *Circular economy and the "new" green public procurement law. May the realization of a "smart, sustainable and inclusive growth" be closer?*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2017, fasc. 1, pag. 65 e ss.; L. COSTANTINO, *La sostenibilità della filiera agroalimentare nell'ottica dell'economia circolare*, op.cit., pag. 5 e ss.; I. TRAPÈ, *Free redistribution of surplus food in the circular economy: the Italian legislation*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2017, fasc. n. 1, pag. 33 e ss.

cui la Commissione Europea ha pubblicato una Comunicazione⁴²¹ sul tema auspicando l'emanazione di nuove direttive che hanno visto la luce nel luglio 2018. L'approvazione definitiva del pacchetto dedicato all'economia circolare, contenente delle proposte di modifica di direttive già vigenti in tema di rifiuti⁴²², secondo quanto comunicato dalla Commissione europea, è infatti avvenuta il 4 luglio 2018.

La comunicazione del 2014, alla quale ha fatto seguito un'altra del 2015⁴²³, aveva lo scopo di istituire un quadro normativo comune e coerente a livello europeo per promuovere l'economia circolare.

I principali aspetti presi in considerazione riguardavano: la progettazione e l'innovazione al servizio di un'economia circolare; lo sblocco degli investimenti; la mobilitazione delle imprese e dei consumatori e il sostegno alle piccole e medie imprese; la modernizzazione della politica in materia di rifiuti, mirata a configurarli come risorse.

Per quanto concerne il comparto agroalimentare, va sottolineata l'attenzione che la Commissione, nella proposta, riserva alla tematica dei rifiuti alimentari. Questi rappresentano per l'Europa un problema da non sottovalutare dato che si stima che in Europa si sprechino circa 100 milioni di tonnellate di alimenti l'anno. Gli alimenti sono persi o sprecati lungo l'intera catena di approvvigionamento alimentare: nell'azienda agricola, durante la trasformazione e la lavorazione, nei negozi, nei ristoranti e in ambito domestico.

Oltre ai relativi impatti economici e ambientali, i rifiuti alimentari presentano anche un importante aspetto sociale e, a tal proposito, la Commissione afferma

⁴²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti, Bruxelles, 25.9.2014 COM (2014) 398 final/2.

⁴²² Direttive nn. 849/18; 850/18; 851/18; 852/18. Il pacchetto economia circolare contiene quattro proposte di modifica delle direttive sui rifiuti a partire dalla direttiva 2008/98 Ce e poi le direttive cd speciali sui rifiuti di imballaggio (1994/62 Ce), discariche (1999/31 Ce), Raee (2012/19 Ue), veicoli fuori uso (2000/53 ce) rifiuti di pile e accumulatori. (2006/66 Ce).

⁴²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, L'anello Mancante - Piano D'azione Dell'unione Europea Per L'economia Circolare, Bruxelles, 2 dicembre 2015, COM (2015) 614 final.

che si dovrebbe agevolare la donazione delle eccedenze affinché chi ne ha maggiormente bisogno possa ricevere alimenti sicuri e idonei al consumo.

In tale contesto, è necessario sottolineare che, nel settembre 2015, anche l'assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030, compreso un obiettivo che prevede di dimezzare gli sprechi alimentari *pro capite* a livello di vendita al dettaglio e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di approvvigionamento e di produzione. L'Unione Europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a raggiungere questo obiettivo.

La nuova proposta legislativa sui rifiuti esorta gli Stati membri a ridurre gli sprechi alimentari in ogni fase della catena di approvvigionamento, a monitorare i livelli di tali sprechi e a riferirne al fine di agevolare lo scambio fra gli operatori in merito ai progressi compiuti. La Commissione intende: a) sviluppare una metodologia comune unionale per quantificare i rifiuti alimentari e definirne gli indicatori; b) creare una piattaforma e far incontrare gli Stati membri e tutti gli attori della catena alimentare per aiutarli a definire le misure necessarie a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi ai rifiuti alimentari nonché condividere le migliori pratiche e i risultati ottenuti; c) adottare misure volte a chiarire la legislazione europea in materia di rifiuti, alimenti e mangimi e facilitare le donazioni alimentari nonché l'uso sicuro di alimenti non più destinati al consumo umano e dei sottoprodotti per la produzione di mangimi; d) esaminare i modi per migliorare l'uso dell'indicazione della data di scadenza da parte degli operatori della filiera e della comprensione di essa da parte dei consumatori.

Per evitare lo spreco di alimenti commestibili, inoltre, la Commissione, insieme agli Stati membri, adotterà misure per chiarire la legislazione unionale relativa ai rifiuti, agli alimenti e ai mangimi, per facilitare la redistribuzione di alimenti sicuri e commestibili a chi ne ha bisogno e, qualora sia sicuro, il riutilizzo di derrate alimentari non più destinate al consumo umano per produrre mangimi. A titolo di esempio la proposta legislativa sui rifiuti ha chiaramente escluso dall'ambito di applicazione i mangimi per animali, il che farà sì che le derrate non più idonee al consumo umano (per esempio biscotti sbriciolati o pane secco) che sono sicuri ma che non possono entrare nella catena alimentare per motivi di marketing, non

siano considerati rifiuti sul territorio comunitario e possano quindi fungere da risorsa per produrre mangimi.

In collaborazione con gli Stati membri e le parti interessate la Commissione si propone di sviluppare orientamenti sulle donazioni alimentari nell'Ue destinati ai donatori e alle banche alimentari in modo da garantire il rispetto della pertinente legislazione unionale⁴²⁴.

5.6. Il ruolo degli organismi interprofessionali e delle organizzazioni di produttori nella diffusione del modello di economia circolare

Anche se non mancano nella normativa che disciplina il settore agroalimentare riferimenti ad uno sviluppo sostenibile⁴²⁵, alla luce di quanto appena detto, con riguardo agli obiettivi enunciati, si cerca di comprendere se le organizzazioni di produttori, quelle interprofessionali e in modo più generale lo strumento della contrattualizzazione possono contribuire ed in quali termini giuridici ad uno sviluppo della strategia di economia circolare. Al pacchetto normativo sull'economia circolare del 2018⁴²⁶, al momento in cui si scrive, non ha fatto seguito una specifica disciplina sul tema per il settore agroalimentare, tantomeno

⁴²⁴ Accanto all'interessamento mostrato a livello europeo verso un modello di economia circolare, si pone quello espresso dai legislatori dei singoli Stati membri. Ne costituisce un esempio, per quanto concerne l'esperienza francese, la Loi n. 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (JORF n. 0238 du 14 octobre 2014) nella quale è stato introdotto, all'art. 1, un primo riferimento ad un sistema di economia circolare. Da questa legge hanno avuto origine diverse iniziative normative locali volte ad incentivare modelli economici più sostenibili. Per quanto riguarda l'esperienza italiana, invece, il 2 febbraio del 2016, con la legge di stabilità, è entrato in vigore il Collegato Ambientale (legge n. 221 del 28 dicembre 2015, disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (in G.U. n.13 del 18 gennaio 2016) che agisce con ampio raggio su tutto ciò che riguarda l'ambiente, dalla gestione dei rifiuti fino alla mobilità sostenibile. Tale intervento ha permesso che i principi dell'economia circolare entrassero a far parte del nostro ordinamento nazionale. Inoltre, alcune delle Regioni più virtuose, si sono dotate in questi anni di leggi regionali in merito. Ne costituiscono degli esempi la legge Regione Toscana n.48 del 7 agosto 2018 e la legge Regione Marche n. 25 del 17 luglio 2018.

⁴²⁵ Ne costituisce un esempio il regolamento relativo ai controlli ufficiali n. 625/2017.

⁴²⁶ Direttiva (Ue) n. 2018/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica le direttive n. 2000/53/Ce relativa ai veicoli fuori uso, n. 2006/66/ce relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e n. 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; direttiva (Ue) n. 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva n. 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti; direttiva (Ue) n. 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti; direttiva (Ue) n. 2018/852 del Parlamento e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva n. 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (tutte in G.U.U.E. L. 100 del 14 giugno 2018).

una disciplina che spieghi il ruolo che strumenti quali le organizzazioni di produttori, le loro associazioni e gli organismi interprofessionali possono rivestire nell'incentivare tale sistema economico. Tuttavia è possibile rintracciare nel contesto normativo attuale una serie di disposizioni contenute in regolamenti e direttive che, collegandosi direttamente o indirettamente ai temi della *circular economy*, potrebbero giuridicamente giustificare il ruolo che le Op le Aop e le Oi, attraverso i rapporti contrattuali che intrattengono con i propri aderenti, indirizzando a delle scelte organizzative e produttive diverse da quelle repute tradizionali, sarebbero in grado di svolgere nella diffusione di tale sistema economico.

Ne è un esempio, ancora una volta, la nuova formulazione delle disposizioni riguardanti le organizzazioni di produttori e gli organismi interprofessionali contenute nel reg. n. 1308/2013 così come modificato dall'art. 5 del reg. n. 2017/2393.

Il nuovo regolamento, di cui si è discusso nei capitoli precedenti, ha modificato, tra gli altri, l'art. 152, dedicato alle organizzazioni di produttori riconosciute, che, al primo paragrafo tra le attività che possono essere svolte dalle Op, enuncia la gestione comune dei rifiuti direttamente connessi alla produzione⁴²⁷. Tale gestione comune potrebbe essere svolta, ad esempio, mirando ad un riutilizzo sostenibile dei rifiuti e degli scarti di produzione. In questo modo si potrebbe estensivamente far rientrare tra le funzioni affidate dalla nuova regolamentazione alle Op quella di indirizzare i propri aderenti verso un modello produttivo affine al sistema circolare.

Inoltre, un riferimento implicito alla possibilità concessa alle Op di promuovere un modello di economia circolare può essere rintracciato tra gli obiettivi che sempre all'art. 152 sono riconosciuti alle organizzazioni di produttori stesse e alle loro associazioni quali: ottimizzare i costi di produzione e la redditività dell'investimento in risposta alle norme applicabili in campo ambientale; svolgere ricerche e sviluppare iniziative su metodi di produzione sostenibili, pratiche innovative; promuovere e fornire assistenza tecnica per il ricorso a pratiche colturali e tecniche di produzione rispettose; provvedere alla gestione dei

⁴²⁷ Art.152, parag. 1 lett.b del reg. 1308/13 così come modificato dal reg. n. 2017/2393.

sottoprodotti e dei rifiuti; contribuire a un uso sostenibile delle risorse naturali e mitigare i cambiamenti climatici.

Il richiamo frequente ai concetti di sostenibilità, tutela ambientale, pratiche di produzione innovative e rispettose può legittimare, ad avviso chi scrive, tali organizzazioni a porre in essere strategie di economia circolare essendo questa mirata ad una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva, utilizzando le risorse in modo più efficiente.

Quanto appena detto vale anche per le organizzazioni interprofessionali poiché, in base alle modifiche apportate dal progetto *Omnibus* all'art. 157 del regolamento sulla Ocm unica, rientra, tra le funzioni riconosciute alle Oi, il contributo alla gestione dei sottoprodotti e alla riduzione e gestione dei rifiuti. Inoltre, al terzo paragrafo della stessa disposizione, tra gli obiettivi degli organismi interprofessionali figura la promozione della produzione integrata o altri metodi di produzione rispettosi dell'ambiente.

Questi riferimenti ad un modello economico più sostenibile sottolineano la volontà del legislatore europeo di riconoscere l'esigenza e la necessità di un cambiamento nei sistemi produttivi, dando attenzione all'impatto sull'ambiente, alle politiche antispreco correlate ai temi dell'agroalimentare e possono fungere come impianto normativo di partenza che potrebbe fornire le linee guida per l'emanazione di una normativa europea specifica.

Si riscontrano riferimenti impliciti al ruolo che le Op e le Oi possono svolgere nella promozione del modello di economia circolare anche nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali riguardanti la filiera agroalimentare nella parte in cui si evidenzia che, tra le gravi conseguenze che le pratiche commerciali sleali hanno sugli agricoltori, tra i profitti più bassi, i costi più elevati del previsto, la sovrapproduzione, le difficoltà nella programmazione finanziaria, si citano anche gli sprechi. Riconoscere e ammettere, tra le problematiche, quella legata agli sprechi alimentari può essere un ulteriore punto di partenza che contribuisce a ribadire l'interesse a tematiche ed aspetti che travalicano quelli esclusivamente economici e di mercato.

Inoltre, tale riferimento svolto all'interno di una normativa strettamente legata alla politica economica e *antitrust* europea, potrebbe delineare il perimetro entro il

quale, attraverso lo strumento della contrattazione, le Op e le Oi possono operare al fine di diminuire gli sprechi e orientare, nel medio-lungo periodo, scelte produttive più sostenibili.

Ciò, tuttavia, andrà bilanciato con le scelte di politica economica e con le politiche di concorrenza tra le imprese che rivestono un ruolo fondamentale da non sottovalutare, in quanto l'antieconomicità di certe scelte è il più delle volte la causa della preferenza di un sistema di economia lineare, sicuramente non improntato alla sostenibilità ambientale, ma considerato economicamente meno dispendioso.

Nei sistemi di economia circolare i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e non ci sono rifiuti. Quando un prodotto raggiunge la fine del ciclo di vita, le risorse restano all'interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare così nuovo valore.

Per attuare il passaggio a tale sistema, occorre apportare, tuttavia, mutamenti nell'insieme delle catene di valore, dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa, dai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse alle modalità di consumo. Questo implica un vero e proprio cambiamento sistemico e un forte impulso innovativo, non solo sul piano della tecnologia, ma anche dell'organizzazione, della società, dell'impianto giuridico, dei metodi di finanziamento, delle politiche, nonché, inevitabilmente un conseguente adeguamento del contesto normativo.

Nei regolamenti europei attualmente vigenti è possibile rintracciare dei primi riferimenti e delle prime aperture verso un modello di economia circolare, ma ciò può costituire solo un punto di partenza per orientare i futuri passi del legislatore europeo.

Gli attuali mutamenti legislativi e le future decisioni che saranno attuate nei futuri periodi di programmazioni della Pac forniranno sicuramente spunti di riflessione ulteriori che, si spera, potranno costituire l'oggetto di una seconda analisi più mirata e approfondita di tali aspetti.

Un modello di economia circolare si può prestare ad essere applicato al settore agroalimentare e gli strumenti ai quali nelle ultime programmazioni della politica agricola si è dato risalto sono legittimati a contribuire alla diffusione di tale

modello, ma sarebbe auspicabile, a parere di chi scrive, una normativa autonoma in proposito che possa agire in sinergia con le altre normative e modelli di *governance* europei al momento vigenti.

Riferimenti bibliografici

ALBANESE A.,

2008, *Contratto mercato e responsabilità*, Giuffrè Editore, Milano;

2016, *I contratti della filiera agroalimentare tra efficienza del mercato e giustizia dello scambio*, in *Annuario del contratto 2015*, a cura di D'ANGELO A., ROPPO V., Giappichelli Editore, Torino, pag. 3-33;

ALBISINNI F.,

2005, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Agnesotti Editore, Viterbo;

2012, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, fasc. 2, A.I.D.A., Roma, pag. 33-41;

2013, *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l'AGCM*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, fasc. 3, A.I.D.A., Roma, pag. 33-47;

BIFERALI G.,

2015, *Nullità a tutela dell'impresa "dipendente" e filiera agroalimentare*, in *Rivista Europa e diritto privato*, fasc. 3, Giuffrè Editore, Milano, pag. 613-668;

BIVONA G.,

1979, *I contratti di integrazione verticale in agricoltura*, Giuffrè Editore, Milano;

BOATTO V.,

2007, *Analisi della catena del valore*, in *Analisi economica del comparto delle carni bovine nel Veneto*, edito da Veneto Agricoltura, Legnaro (Pd), pag. 363-374;

BOLOGNINI S.,

2007, *Il d.lgs. 27 maggio 2005 n. 102 e l'attuale tendenza normativa a riconoscere efficacia ultra partes ai contratti di integrazione verticale in agricoltura, in particolare l'art. 12 e la sorte dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura sottoscritti in esecuzione di un contratto quadro in caso di cessione - totale o parziale - di azienda*, in *Atti del Convegno IDAIC La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea*, a cura

di D'ADDEZIO M., GERMANÒ A., Udine 24-25 novembre 2006, Giuffrè Editore, Milano, pag. 205-236;

CAFAGGI F., IAMICELI P.,
2009, *Contratto di rete. Inizia una nuova stagione di riforme?*, in *Giustizia Civile - Obbligazioni e Contratti*, fasc.7, Giuffrè Editore, Milano, pag. 595-602;

CANFORA I.,
2008, *Il quadro normativo nazionale e comunitario sulle organizzazioni dei produttori*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc.3, Giuffrè Editore, Milano, pag. 374-383;

2010, *La disciplina della concorrenza nel settore agricolo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 4, Giuffrè Editore, Milano, pag. 689-717;

2011, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di COSTATO L., GERMANÒ A., ROOK-BASILE E., UTET giuridica, Torino, pag. 209-229;

2012, *I contratti di coltivazione, allevamento e fornitura*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, fasc.3, A.I.D.A., Roma, pag. 1-17;

2018, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, fasc. 158, Franco Angeli, Milano, pag. 259-287;

2018, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa*, fasc. 55, Associazione Alessandro Bartola, Ancona, pag. 33-38;

2018, *Organizzazioni dei produttori agricoli*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. civ.*, aggiornamento vol. XI, UTET Giuridica, Milano, pag. 355-369;

CANFORA I., GENOVESE A.,
2018, *Contract farming in global economy*, in *Contract farming in global economy*, a cura di LEIBLE S., MIQUEL SALA R., Editorial Juridica continental, San Jose Costa Rica, pag. 137-152;

COLELLA L.,

2018, *La «loi agriculture et alimentation» nel modello francese: il primo passo per l'affermazione del «diritto al cibo sano e sostenibile» come valore costituzionale*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, fasc. 6, Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma, pag. 1-9;

COMPAGNUCCI L., CAVICCHI A., SPIGARELLI F.,

2019, *The network contract in the agrifood industry: an exploratory study on collaborative drivers in Central Italy*, in *Economia agro-alimentare*, fasc.2, Franco Angeli, Milano, pag. 335-358;

COSTANTINO L.,

2013, *La tutela del contraente debole nelle relazioni lungo la filiera agroalimentare nelle più recenti esperienze giuridiche europee e statunitensi*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 1, Giuffrè Editore, Milano, pag. 166-190;

2017, *La sostenibilità della filiera agroalimentare nell'ottica dell'economia circolare*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, fasc.1, Franco Angeli Edizioni, Milano, pag. 5-16;

2018, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili normativi*, Cacucci, Bari;

COSTATO L.,

1987, *Voce Ammasso*, in *Digesto IV*, Edizioni discipline pubblicistiche, Torino, pag. 1-18;

2004, *La nuova versione dell'art. 2135 cod. civ. e la Corte di cassazione*, in *Rivista di diritto agrario*, fasc.1, Giuffrè Editore, Milano, pag. 3-12;

2011, *Dalla food security alla food insecurity*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc.1, Giuffrè Editore, Milano, pag. 3-15;

DEBROUX V.,

2008, *Politique agricole et droit e politique de la concurrence: Une moisson à risque. Les raisons d'une cohabitation orageuse*, in *Concurrences Revue des droits de la concurrence*, n.4, Institut de droit de la concurrence, Parigi, pag. 11-15;

DE CASTRO P.,

2019, *La direttiva Ue contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare Cosa cambia per le imprese e i consumatori italiani*, Parlamento Europeo, Bruxelles;

DE CRISTOFARO G.,

2008, *Pratiche commerciali scorrette e Codice del consumo: il recepimento della direttiva 2005/29/Ce nel diritto italiano (decreti legislativi nn. 145 e 146 del 2 agosto 2007)*, Giappichelli Editore, Torino;

DEL CONT C.,

2012, *Filières agroalimentaires et contrat: l'expérience français de contractualisation des relations commerciales agricoles*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, AIDA, Roma, pag. 23-35;

2015, *L'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 14 mai 2014, «l'affaire endives»: quels enseignements pour l'avenir de la relation spéciale entre agriculture et concurrence?*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc.2, Giuffrè Editore, Milano, pag.84-109;

2016, *Affaire Endives suite et bientôt fin: la Cour de cassation saisit la Cour de Justice de l'Union européenne, Réflexions sur l'arrêt du 8 décembre 2015*, in *Rivista di Diritto Agrario*, Editoriale Scientifica, Napoli, pag. 44-62;

2017, *La contractualisation des relations commerciales agricoles: brèves réflexions sur la prise en considération de la spécificité agricole*, in *Liber amicorum mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, Dalloz, Parigi, pag. 285-297;

DEL CONT C., BODIGUEL L.,

2017, *Le droit de l'agriculture face à l'injonction d'une agriculture durable, Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union européenne*, in *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union européenne, actualités et défis*, diretto da BROVELLI G., SANCY M., PUR, Rennes, pag. 179-189.

DEL CONT C., BODIGUEL L., JANNARELLI A.:

2012, *EU Competition Framework: Specific rules for the food chain in the new Cap*, Parlamento europeo, Bruxelles;

- DESMARAIS A. A.,
2009, *La Via Campesina. La globalizzazione e il potere dei contadini*, Jacka Book, Milano;
- DUPUIS J.,
1964, *Quelques aspects généraux de l'économie contractuelle dans une perspective d'expansion*, in *Èconomie rurale*, n. 60, SFER, Parigi, pag. 85-89;
- EATON C., SHEPHERD A. W.,
2001, *Contract farming Partnerships for growth*, FAO Agricultural Services Bulletin n. 145, FAO, Roma;
- FELIZIANI C.,
2017, *Circular economy and the "new" green public procurement law. May the realization of a "smart, sustainable and inclusive growth" be closer?*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, fasc. 1, Franco Angeli, Milano, pag. 65-85;
- FERRI G.B.,
1992, *Proprietà produttiva e impresa agricola*, in *Saggi*, Giappichelli, Torino;
- FRASCARELLI A., SALVATI N.,
2012, *Le organizzazioni interprofessionali in Italia*, in *Agriregionieuropa*, fasc. 30, Associazione Alessandro Bartola, Ancona;
- GENOVESE A.,
2008, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Nuova Giurisprudenza Commerciale*, Giuffrè Editore, Milano, pag. 762-785;
- GENTILI A.,
2019, *La vulnerabilità sociale. Un modello teorico per il trattamento legale*, in *Rivista critica del Diritto Privato*, Jovene Editore, Napoli, pag. 41-64;
- GERMANÒ A.,
2012, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, fasc. 6, Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma, pag. 379-386;
- 2012, *Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari: il decreto ministeriale applicativo dell'art. 62 del d.l. 1/2012*, in *Diritto e Giurisprudenza*

Agraria Alimentare e dell'Ambiente, fasc. 9, Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma, pag. 523-525;

2015, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli*, in *Trattato dei contratti*, a cura di GERMANÒ A. ROOK BASILE E., collana *I contratti agrari* diretta da RESCIGNO P. e GABRIELLI E., UTET Giuridica, Torino, pag. 161-192;

GERMANÒ A., ROOK BASILE E.,
2015, *I contratti agrari*, UTET Giuridica, Torino;

GIACOMINI C.,
2004, *Contratti di integrazione e mercato avicolo*, in *La filiera avicola del Veneto*, Veneto agricoltura, Padova, pag. 125-133;

2011, *Italia e Francia, due modi diversi di affrontare la crisi dell'ortofrutta*, *L'Informatore Agrario*, pag. 38;

GIACOMINI C., MANCINI M.C.,
2015, *L'organizzazione: fattore chiave dello sviluppo dei sistemi agroalimentari localizzati*, in *Agriregionieuropa*, fasc. 43, Associazione Alessandro Bartola, Ancona, pag. 103-107;

GIOIA M.,
2015, *La legge 2 luglio 2015, n. 91 e la riforma del settore lattiero-caseario: un ennesimo tentativo fallito?*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, Franco Angeli, Milano, pag. 107-136;

GIUFFRIDA M.,
2012, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, fasc. 3 A.I.D.A., Roma, pag. 3-14;

GUIZZI G.,
2010, *Il Divieto delle pratiche commerciali scorrette tra tutela del consumatore, tutela del concorrente e tutela del mercato: nuove prospettive (con qualche inquietudine) nella disciplina della concorrenza sleale*, in *Rivista del Diritto Commerciale e del Diritto Generale delle Obbligazioni*, Piccin Nuova Libreria, Padova, pag. 1125-1140;

HUETH B., LIGON E., DIMITRI C.,
2007, *Agricultural Contracts: Data and Research Needs*, in *American Journal of Agricultural Economics*, Oxford University Press, Oxford, pag. 1276-1281;

IEVOLI C., BELLIGGIANO A., MARANDOLA D., PISTACCHIO G., ROMAGNOLI L.,
 2019, *Network Contracts in the italian agri-food industry: Determinants and spatial patterns*, in *Economia agro-alimentare*, fasc.2, Franco Angeli, Milano, pag. 275-306;

IMBRENDA M.,
 2016, *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare*, ESI, Napoli;

JANNARELLI A.,
 1981, *Disciplina legale e prassi applicativa nei contratti di integrazione in agricoltura: l'esperienza francese*, in *Rivista di Diritto Agrario*, Giuffrè Editore, Milano, pag. 327-346;

1984, *Soccida e contratti di integrazione verticale in agricoltura*, in *Foro Italiano*, Zanichelli, Bologna, pag. 268-289;

2002, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, Edizioni Tellus, Roma, pag. 213-219;

2003, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, seconda ed., Cacucci, Bari;

2003, *La nuova disciplina comunitaria in materia di organizzazioni ortofrutticole: considerazioni problematiche*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 3, Giuffrè, Milano, pag. 271-288;

2004, *Mercati agricoli e concorrenza*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, fasc.2, Franco Angeli, Milano, pag. 165-186;

2008, *I contratti dall'impresa agricola all'industria di trasformazione. Problemi e prospettive dell'esperienza italiana*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, fasc. 2, A.I.D.A., Roma, pag. 5-12;

2009 *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione speciale*, in *Rivista di Diritto Agrario*, Giuffrè, Milano, pag.515-566;

2010, *La nuova Food insecurity: una prima lettura sistematica*, in *Rivista di Diritto Agrario*, Giuffrè, Milano, pag. 565-606

2011, *Profili giuridici del sistema agroalimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Cacucci, Bari;

2011, *Contractual Relationships and Inter-firm Co-operation in the Agricultural Sector*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, A.I.D.A., Roma, pag. 1-14;

2012, *Competition law and european agricultural and food law*, in *European Food Law*, a cura di COSTATO L., ALBISINNI F., CEDAM, Padova, pag. 71-90;

2012, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero caseari*, in *Rivista di Diritto Agrario*, Giuffrè, Milano, pag. 179-206;

2012, *Mercato e concorrenza*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Agg., Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, pag. 699-706;

2012, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012 n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 4, Giuffrè, Milano, pag. 545-597;

2015, *I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, in *I contratti agrari*, a cura di GERMANÒ A., ROOK BASILE E., UTET Giuridica, Milano, pag. 275-384;

2015, *Agricoltura e concorrenza o concorrenza e agricoltura (Gli artt. 169, 170 e 171 del reg. n. 1308/2013 e il progetto di guidelines presentato dalla Commissione)*, in *Rivista di Diritto Agrario*, Giuffrè, Milano, pag. 1-82;

2016, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, prima ed., Cacucci, Bari;

2017, *Il caso "indivia" alla corte di giustizia (atto primo: le conclusioni dell'avv. generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune)*, in *Rivista di Diritto Agrario*, Giuffrè, Milano, pag. 366-386;

2018, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, seconda ed., Cacucci, Bari;

2018, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Cacucci, Bari;

2018, *Dal caso indivia al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in *Rivista Diritto Agroalimentare*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, pag. 109-177;

2019, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 1, ESI, Napoli, pag.3-59;

KRUEGER J.,

2008, *Hushed up: Confidentiality Clause in Organic Milk Contracts*, published by Farmers' legal action group, Saint Paul, pag. 1-6;

LABELLA E.,

2015, *Tutela della micro impresa e «terzo contratto»*, in *Europa e diritto privato*, Giuffrè Editore, Milano, pag. 857- 898;

LATTANZI P.,

2014, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 3, Giuffrè, Milano, pag.273-312;

2016, *Spreco alimentare e regole del cibo*, in *Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale*, a cura di BORGHI P., BRUZZO A., Jovene Editore, Napoli, pag. 71-84;

2019, *Le leggi "antispreco" alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, in *Studi in tema di economia circolare*, EUM, Macerata, pag. 137-150;

LEONARDI F.,

2019, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la funzione di controllo nella tutela della vulnerabilità dell'impresa agricola*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, fasc. 5, Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma, pag. 1-8;

LIBERTI S.,

2016, *I signori del cibo, viaggio nell'industria alimentare che sta distruggendo il pianeta*, Minimum Fax Edizioni, Roma;

LOPEZ AZCONA M.A.,

2011, *La experiencia aragonesa y catalana en materia de contratos de integraciòn ganadera*, in *Revista de Cerecho Civil Aragonés*, Dialnet, Logrono, pag. 11-44;

LORVELLEC L.,

1984, *Les contrats types d'intégration homologués*, in *Revue de Droit Rural*, fasc.124, Lexis Nexis, Parigi, pag. 245-255;

1990, *Analyse des contrats agro-industriels à la lumière de l'expérience française*, in *Accordi interprofessionali e contratti agroindustriali. Problemi di inquadramento giuridico*, a cura di MASSART A., ETS, Pisa, pag 119-176;

- LORVELLEC L., MARTINE E.N.,
1988, *Chronique de jurisprudence en droit rural*, in *Revue Juridique de l'Ouest*, fasc. 3, IODE, Rennes, pag. 554-566;
- LUCIFERO N.,
2017, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Wolters Kluwer, Milano;
- LUPO A.,
2015, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione Europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fasc.1, Giappichelli Editore, Torino, 2015, pag. 51-85;
- MACCIONI G.,
2018, *Spreco alimentare regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Giappichelli Editore, Torino;
- MAC DONALD J.,
2004, *Contracts, Markets and prices: Organizing the production and Use of Agricultural Commodities*, USDA Agricultural Economic Report, n.837, USDA, Washington;
- MANSERVISI S.,
1999, *Le organizzazioni dei produttori ortofrutticoli nelle leggi comunitarie del 1995-97 e del 1998*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 1, Giuffrè, Milano, pag. 112-131,
- MASINI S.,
2019, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, pag. 259-280;
- MARTINO G., TOCCACELI D., PACCIANI A., ASCANI M.,
2019, *The Interbranch organizations in the CAP reform: Institutional nature, opportunities and limits*, in *Economia Agroalimentare*, fasc. 2, Franco Angeli, Milano, pag. 315-334;

MAURO M.,

2015, *Contratti della filiera agroalimentare, equilibrio e rimedi. Il punto sull'art. 62 d.l. 1/2012*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, fasc. 1, Franco Angeli, Milano, pag. 31-66;

MELI V.,

2008, *Le pratiche sleali ingannevoli*, in *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette (attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/CE)*, a cura di GENOVESE A., CEDAM, Padova, pag. 87-116;

MEZEN C.,

2012, *La vente de produits agricoles: un contrat nommé de distribution en matière agricole*, in *Revue trimestrielle de Droit Commercial et de Droit Economique*, fasc. 4, Dalloz, Parigi, pag. 693-794;

MOLINA J. M.,

2006, *La nova regulació dels contractes d'integració a la Lei 2/2005, de 4 d'abril*, in *Revista jurídica de Catalunya*, fasc. 3, Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, Barcellona, pag. 757-782

MUSSO A.,

2009, *Reti contrattuali tra imprese e trasferimento della conoscenza innovativa*, in *Le reti di imprese e i contratti di rete*, a cura di P. IAMICELI, Giappichelli, Torino, pag. 177-224;

NAVARRO FERNÁNDEZ J.A.,

2008, *La explotación agraria. Aspectos administrativos, civiles, fiscales y laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia;

NESPOR S.,

2015, *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, fasc. 3, A.I.D.A., Roma, pag. 9-18;

PAOLONI L.,

2000, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, CEDAM, Padova;

2001, *Le organizzazioni interprofessionali nella legge di orientamento agricolo*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, fasc. 9/10, Edizioni Tellus, Roma, pag. 627-631;

2003, *Organizzazioni interprofessionali*, in *Digesto*, Sez. Civ., Agg., UTET, Torino, pag. 982-990;

L. PAOLONI, VESPAZIANI A.,

2019, “*Ogni solco ha un nome*” *Contadini e soggettività giuridica: spunti a partire dall’opera di Rocco Scotellaro*, in *Annali n. 20 del Dipartimento Giuridico dell’Università degli Studi del Molise, Studi in onore di Valentino Petrucci*, ESI, Napoli, pag. 301-322;

PAOLONI L., VEZZANI S.,

2019, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni* in *federalismi.it*, Focus Human Rights, fasc.1, pag. 1-33;

PASCUZZI G.,

2018, *The creativity of agri-food lawyers*, in *Innovation in Agri-Food law between Technology and Comparison*, Atti del Convegno AIDA di Trento 9-10 novembre 2018, Wolters Kluwer, Milano, pag. 17-23;

PATEL R.,

2008, *I padroni del cibo*, Feltrinelli, Milano;

PIETTRE A.,

1964, *La place de l’économie contractuelle dans l’économie française*, in *Èconomie Rurale*, fasc. 60, SFER, Rennes, pag. 3-8

PORTER M. E.,

1990, *The Competitive Advantage of Nations*, in *Harvard Business Review*, Harvard University, New York, pag. 73-91;

PORTER M.E., - VAN DER LINDE C.,

1995, *Green and Competitive: Ending the Stalemate*, in *Harvard Business Review*, Harvard University, New York, pag. 120-134;

RODGER J.,

2000, *Competition Policy, Liberalism and Globalization: a European perspective*, in *The Columbia Journal of European Law*, fasc. 6, Columbia University, New York, pag. 289-303;

ROOK BASILE E.,

1988, *Impresa agricola e concorrenza*, Giuffrè, Milano;

1997, *La concorrenza con riguardo ai prodotti agro-alimentari tra la disciplina della produzione e quella del mercato*, in *Diritto dell'Agricoltura*, 1997, pag. 33-45.

ROSSI A.,

2015, *The growing role of contract farming for food security, Envisioning a future without food waste and food poverty*, in *Societal challenges*, a cura di ESCAIEDO L. SAN-EPIFANIO, Mertxe De Renobales Scheifler, Wageningen, pag. 299-308;

RUSSO L.,

2003, *Le associazioni dei produttori agricoli e gli accordi interprofessionali*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da COSTATO L., CEDAM, Padova, 2003, pag. 933-961;

2015, *I contratti della filiera agroalimentare nel quadro della nuova Politica agricola comune*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc 4, Giuffrè, Milano, pag. 470-509 ;

2015, *Il contratto di rete in agricoltura*, in *Rivista di Diritto Civile*, fasc. 1, CEDAM, Padova, pag. 181-208

2017, *Il contratto di rete tra imprenditori agricoli: un passo avanti e due indietro? prime osservazioni sul parere dell'agenzia delle entrate sulla divisione in natura dei prodotti tra imprese agricole aderenti ad un contratto di rete*, in *Rivista Diritto Agroalimentare*, fasc. 3, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, pag. 527-548;

SANZ-CAÑADA J. e MACÍAS-VÁZQUEZ A.,

2005, *Quality certification, institutions and innovation in local agro-food systems: protected designations of origin of olive oil in Spain*, in *Journal of Rural Studies*, fasc. 21, Elsevier, Amsterdam, pag. 475-486;

SCOLA G.,

1992, *Le associazioni di produttori nella filiera ortofrutticola: un confronto Italia-Francia*, *Medit (A Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environment)*, fasc. 3, Medit Institute, Bari, pag. 52-55;

SOTTE F.,

2019, *Riflessioni della Pac nel futuro dell'UE*, in *Agriregionieuropa*, fasc. 56, Associazione Alessandro Bartola, Ancona, pag. 3-7;

TOMMASINI R.,

2012, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, fasc. 4, A.I.D.A., Roma, pag. 3-34;

TRAISCI F.,

1992, *I contratti di integrazione verticale in agricoltura in Francia, Germania e Italia*, in *Rivista di Diritto Agrario*, fasc. 4, Giuffrè Editore, Milano, pag. 551-573;

TRAON D.,

2019, *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported. Final report*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo;

TRAPÈ I.,

2017, *Free redistribution of surplus food in the circular economy: the Italian legislation*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, fasc.1, Franco Angeli Edizioni, Milano, pag. 33-64;

VACCARI S.,

2016, *L'imprenditore agricolo e le attività considerate agricole. 15 anni dopo la rivoluzione della "Legge di Orientamento"*, Edizioni Tellus, Roma.

VETTORI G.,

2009, *Contratto di rete e sviluppo dell'impresa*, in *Giustizia Civile - Obbligazioni e Contratti*, fasc. 5, pag. 390-396.