

## SOMMARIO

### **PARTE PRIMA**

#### DOTTRINA

	<i>pag.</i>
MARIARITA D'ADDEZIO, <i>Primi appunti in tema di partecipazione dei lavoratori nel settore agricolo e all'interno delle filiere produttive intersettoriali</i> . . . . .	601

#### RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MARGHERITA BRUNORI, <i>Agricultural Diversity. Unfolding the Concept in EU Law</i> .	628
GIULIA DE LUCA, <i>La strategia "dal produttore al consumatore" e la questione della sostenibilità economica del Green Deal per i produttori primari</i> . . . . .	650
AMARILLIDE GENOVESE, <i>Il ruolo dei consorzi di tutela delle produzioni di qualità nel prisma della sostenibilità. Quale futuro per la tradizione?</i> . . . . .	687

#### OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ENZA PELLECCCHIA, <i>Ambiente, generazioni future, imprese sostenibili: riflessioni a margine della modifica degli artt. 9 e 41 Cost.</i> . . . . .	711
ARIANNA ABBASCIANO, <i>Definizione del prezzo e costi di produzione nella legge spagnola sulla filiera alimentare</i> . . . . .	727

#### DIDATTICA

MARCO PAOLO GERI, «Usi civici»: <i>un'incursione nella Rivista di diritto agrario (1922-1934)</i> . . . . .	759
---	-----

## PARTE SECONDA

### GIURISPRUDENZA

#### SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

- GIULIA TORRE, *Disciplinare di produzione e pre-market control delle denominazioni geografiche: note a margine dell'Ordinanza della Cassazione civile n. 21962 del 2022 su controlli della IGP «Speck Alto Adige»* ..... 177

#### ERRATA CORRIGE

Segnaliamo un errore di composizione dell'impaginato comparso nel fasc. III, parte I, della *Rivista*. A p. 441, dopo la conclusione del saggio di GIOVANNI CAZZETTA, *L'attrazione del reale. Storicità del diritto nel pensiero di Paolo Grossi*, il testo sembra proseguire per interrompersi – come per caso – nella facciata successiva.

È il più sventurato degli errori di stampa che ci sia mai capitato. Lo scritto ha in realtà termine prima che inizi il capoverso.

Alla professione del disagio e alla richiesta di scuse al lettore uniamo la notizia che il fasc. IV è accompagnato da un estratto reimpaginato dell'“Omaggio a Paolo Grossi” in cui si trova anche l'articolo di G. Cazzetta, privo finalmente dell'errore nostro.

(N.d.D.)

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE  
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

*(il numero indica la pagina)*

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. II civ., 15 febbraio 2022, n. 21963  
(ord.), *(Denominazioni geografiche)*,  
177

*In fondo al fascicolo è presente l'indice dell'annata 2022.*



---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

MARIARITA D'ADDEZIO

## PRIMI APPUNTI IN TEMA DI PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI NEL SETTORE AGRICOLO E ALL'INTERNO DELLE FILIERE PRODUTTIVE INTERSETTORIALI\*

### ABSTRACT

Rispetto a quello industriale il comparto agricolo è caratterizzato da una prevalenza di rapporti di lavoro instabili e/o di breve durata e di accentuata stagionalità, dalla dipendenza da eventi climatici e rischi biologici unitamente all'impossibilità di standardizzare numerose operazioni con una frequente oggettiva difficoltà a realizzare meccanismi di partecipazione dei lavoratori soddisfacenti e realmente inclusivi. Ciò premesso, il saggio evidenzia la presenza di criticità sia nel lavoro subordinato sia in quello autonomo nel quale l'impresa agricola si trova spesso in situazioni di debolezza contrattuale all'interno delle filiere produttive agro-industriali. Dopo una ricognizione delle forme di partecipazione nel lavoro agricolo autonomo e subordinato, lo studio passa ad individuare talune criticità come pure i principi di rango costituzionale e una serie di atti multilivello normativi e programmatici, inclusi quelli relativi alla PAC, nei quali si possono trovare gli spazi per delineare modelli partecipativi ed inclusivi maggiormente efficaci.

---

\* Il contributo, che sarà accessibile anche in *open access*, è realizzato nell'ambito del progetto PRIN Prot. 2020CJL288 INSPIRE – *Inclusion Strategies through Participation In Workplace for Organizational Well-Being*/Strategie di Inclusion e attraverso la Partecipazione nel Lavoro per il Benessere Organizzativo e costituisce l'elaborazione – corredata di aggiornamenti e note – dell'intervento, di cui ripropone il titolo, svolto al Convegno *La Partecipazione*, 28 settembre 2022, <https://bit.ly/Prininspire>, registrato e visibile su PlayUniuud-You Tube 29 settembre 2022, organizzato per l'apertura del progetto PRIN 2020 sopra indicato, del quale è P.I., nonché A.I. del gruppo di ricerca dell'Università di Udine, la prof.ssa Marina Brollo (N.d.A.).

*The essay devotes specific attention to the agricultural sector, which, unlike the industrial sector, is featured by unstable and short-term – normally, seasonal – working contracts, which impair the development of satisfactory and inclusive participatory mechanisms. Despite the presence in the PAC programs, as well as in the policies of integration and inclusion, of the references to the agricultural sector and despite the necessity to relaunch agricultural work in the wake of the so-called green economy, the obstacles to inclusion strategies have not been removed. The criticisms concern both self-employment and subordinate work. As to the mentioned sector, there are some constitutional principles and set of regulatory acts including programmatic documents, at the national, supra-national, and international level, that require the consideration of the peculiar nature of the agricultural activity, deriving from its social structure and its related structural and natural disparity between different regions. In this context, the investigation and the formulation of participatory inclusion strategies will improve the organization of the farm and, from a systemic perspective, that of its vertical relationships with companies in the agro-industrial sector.*

PAROLE CHIAVE: Agricoltura e filiere intersettoriali – Lavoro autonomo e subordinato – Inclusione attraverso e nel lavoro – Vecchie e nuove forme di partecipazione – Cernita dei dati – Rilievi critici – Ipotesi di percorsi propositivi.

KEYWORDS: *Agri-industrial sector – Self-employment and subordinate work – Policies of integration and inclusion – Data sorting – Critical remarks – Hypotheses of proactive paths.*



SOMMARIO: 1. Individuazione degli ambiti rilevanti per le strategie inclusive *attraverso e nel* lavoro in agricoltura e nelle filiere produttive intersettoriali. – 2. Vecchie e nuove forme partecipate nel lavoro agricolo autonomo e parasubordinato. – 3. Difficoltà per l’attuazione di strategie inclusive nel lavoro subordinato all’interno del comparto agro-industriale – 4. I percorsi per un *work in progress* ricognitivo e propositivo.

1. Le peculiarità del settore agricolo implicano che la ricognizione dello stato dell’arte e la proposta di modelli idonei a realizzare un’inclusione partecipata nella prospettiva del benessere comune (*sia del lavoratore sia organizzativo*) vadano riferite al lavoro subordinato e al lavoro autonomo.

Sì, anche al lavoro autonomo dell’imprenditore agricolo individuale e associato.

Ciò in quanto – oltre alle criticità dovute ai caratteri della stagionalità e di dipendenza da eventi climatici e da rischi biologici che incidono su buona parte delle attività agricole e relative tipologie di lavoro – nel settore primario esistono anche delicate situazioni di debolezza contrattuale in cui spesso versa l’impresa agricola contemporanea quando è inserita nelle filiere produttive intersettoriali del c.d. comparto agro-industriale comprensivo delle strategiche filiere agro-alimentari ed agro-energetiche.

Si tratta di condizioni asimmetriche prevalentemente dovute all’autoregolazione delle compagini di filiera e alla reiterazione dell’abuso di dipendenza economica, che rendono opportuno volgere l’indagine a valutare e prospettare l’introduzione sia di una vigilanza amministrativa, sia di formule flessibili per un’inclusione partecipata nel lavoro (e nel mercato), sia l’adozione di clausole eque di distribuzione dei poteri e di ripartizione del valore nella filiera<sup>1</sup>.

Qualche esempio.

---

<sup>1</sup> S. MASINI, *Dalla repressione dell’abuso di dipendenza economica alla rinegoziazione del contratto della filiera agroalimentare*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Atti del Convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della prof.ssa Eva Rook Basile, Napoli, 2020, p. 379 ss.; D. CRISTALLO, *Responsabilità sociale d’impresa e strumenti giuridici della filiera agroalimentare per la costruzione di un “agire responsabile”*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 62 ss.

Le campagne a prezzi stracciati frequentemente lanciate dalla grande distribuzione organizzata, insieme ad altre cause tra cui i fenomeni patologici di sfruttamento lavorativo e di intermediazione illecita della manodopera, possono contribuire a configurare “nuove forme di caporalato” perché impattano negativamente sull’anello più debole delle catene agro-alimentari, perpetrando abusi della situazione di subordinazione economico-giuridica della parte agricola rispetto alla controparte negoziale, abusi che – anche in considerazione dell’interesse collettivo alla conservazione delle attività primarie – reclamano battaglie per la trasparenza e per il riequilibrio delle asimmetrie tra le forze contrattuali e i poteri di mercato dei partner coinvolti nelle filiere<sup>2</sup>.

Nelle ultime settimane dell’estate 2022, a seguito dell’eccezionale rialzo dei costi di produzione, è proseguito in Francia il braccio di ferro sul prezzo del latte tra associazioni degli allevatori e industrie di trasformazione. A fronte della disputa è stata significativa la posizione presa dal Ministro dell’agricoltura nel richiamare la grande distribuzione ad assumere le proprie responsabilità e nel dichiarare che i prezzi del latte devono essere aumentati per garantire la sostenibilità del settore lattiero-caseario e devono essere in linea con l’andamento dei costi di produzione.

Va, invece, verso una tendenza opposta l’intesa relativa alla campagna 2023 del pomodoro da industria in corso di negoziazione nel maggior distretto produttivo spagnolo dell’Estremadura. Le trattative potrebbero condurre alla stipula dell’accordo preliminare tra le rappresentanze agricole e la controparte industriale per determinare

---

<sup>2</sup> Per alcuni approfondimenti sul tema si rimanda a: A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 3 ss.; ID., *La giustizia contrattuale nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all’attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *Giust. civ.*, 2021, n. 2, p. 199 ss.; I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa*, 2018, fasc. 55, p. 1 ss.; EAD., *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, n. 2, p. 5 ss.; I. CANFORA, V. LECCESE, *La Sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 113; MASINI, *Abusi di filiera (agro-alimentare) e giustizia del contratto*, Bari, 2022, p. 19 ss., inclusa l’ampia bibliografia richiamata.

un prezzo medio di ritiro della materia prima con l'intento di garantire un'adeguata remunerazione a tutti i livelli della filiera, preservando anche i redditi agricoli<sup>3</sup>.

Alcune stime elaborate poco più di tre anni fa dall'Università di Bologna riguardo alla filiera dell'ortofrutta, di grande rilevanza economica per il sistema agricolo nazionale, riferiscono che i produttori ortofrutticoli si accollerebbero la quasi totalità dei costi di produzione (l'82%) e dei rischi di impresa (90%), a fronte di una redistribuzione del prezzo a scaffale che resta al di sotto del 20%. Il *retailer* (l'ultimo rivenditore) si assicurerebbe il 45% del prezzo finale, contribuendo solo per il 5% all'investimento produttivo e al rischio dell'impresa agricola.

Sulla questione della condizione di debolezza vi è chi pone l'interrogativo circa la possibilità o meno di applicare – dopo l'emanazione del d.lgs. n. 198 del 2021 *sulle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese della filiera agricola e alimentare*<sup>4</sup> – la disciplina concernente l'abuso di dipendenza economica, contenuta nell'art. 9 della legge sulla subfornitura n. 192 del 1998<sup>5</sup>, all'interno della filiera agricola e alimentare<sup>6</sup>.

Rispetto alle realtà industriali, le peculiarità intrinseche alle at-

---

<sup>3</sup> La questione relativa al raggiungimento di una giusta e tempestiva intesa sul prezzo del pomodoro da industria è scottante anche nelle aree italiane del Centro Sud. Si pensi, ad esempio, alle conseguenze causate nel 2022 dalla tardività nel raggiungere l'accordo sul prezzo. Troppo, tant'è che nell'incertezza di addivenire all'intesa, moltissime aziende agricole decisero in primavera di non procedere con i trapianti. L'"avidità" delle industrie conserviere, tendenti a non riconoscere un valore adeguato da corrispondere ai produttori, ha così determinato un calo delle superfici coltivate e la corsa all'accaparramento, comportando un aumento dei prezzi arrivati ben oltre le richieste iniziali provenienti dal mondo agricolo.

<sup>4</sup> Al riguardo, cfr. G. PISCIOTTA TOSINI, *Brevi riflessioni sulla nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli nelle filiere agro alimentari* (d.lgs. n. 198 del 2021), in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 3 ss., compresa la bibliografia pluridisciplinare.

<sup>5</sup> La legge, datata 18 giugno e successivamente più volte modificata, reca la *Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*.

<sup>6</sup> v. M. MAUGERI, *Presunzione di dipendenza e applicazione della disciplina sull'abuso di dipendenza economica nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2022, fasc. 2, la quale è dell'avviso che, nonostante alcuni indici contenuti nel d.lgs. n. 198 del 2021 inducano a escludere ciò, si debba ritenere che nella filiera agricola e alimentare possa operare la presunzione di dipendenza prevista dal comma 3-*bis* dell'art. 9 della legge n. 192 del 1998.

tività agricole primarie e connesse di beni e servizi – non di rado incidenti sulle altre da esse derivanti e realizzate nel comparto agro-industriale – determinano, specialmente nel primo anello delle relative filiere, una prevalenza di rapporti di lavoro instabili e/o di breve durata e di accentuata stagionalità unitamente all'impossibilità di standardizzare numerose operazioni con una frequente oggettiva difficoltà a concretizzare meccanismi di partecipazione dei lavoratori (subordinati, etero-organizzati e non solo...) adeguati ed effettivamente inclusivi.

È importante, inoltre, evidenziare come l'attuale espansione delle attività agricole connesse, innescata dal vigente art. 2135 del codice civile nel testo novellato ormai da più di vent'anni e dalle non poche leggi speciali successive, moltiplichi il numero dei lavoratori le cui prestazioni – allorché siano da qualificare agricole – devono essere tenute in conto quando si parla di meccanismi inclusivi e partecipativi.

2. Una rapida ricognizione anche retrospettiva delle disposizioni concernenti il settore agricolo in senso stretto consente di riscontrare talune *situazioni di partecipazione dei lavoratori* in istituti negoziali e non, qualcuno di origine consuetudinaria, riferibili alle categorie del lavoro autonomo e parasubordinato.

Si pensi ai contratti agrari associativi tipici e atipici di coltivazione della terra, tradizionali e non.

Quelli "tradizionali" (mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione) sono ormai quasi del tutto espulsi dal nostro ordinamento (con la sola ammissione di alcune compartecipazioni atipiche stagionali)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Con particolare riferimento al contratto di mezzadria, alla sua peculiarità di avere rappresentato un vero e proprio sistema sociale soprattutto nelle aree dell'Italia centrale, alla ricostruzione dei suoi diversi significati, funzioni e trasformazioni giuridiche fino al percorso sociale che ne ha comportato l'abrogazione, si veda P. PASSANITI, *Tra storia sociale e diritto agrario: la mezzadria (toscana) come civiltà giuridica contadina*, in E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO (a cura di), *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber amicorum Alberto Germanò, tomo I, Milano, 2016, p. 786 ss.; ID., *Mezzadria. Persistenza e tramonto di un archetipo contrattuale*, Torino, 2017, *passim*. Nelle sue rifles-

D'altro canto, allo stato attuale, la stipula di nuovi contratti di natura associativa per la gestione del fondo rustico viene ritenuta legalmente possibile nell'ambito dell'esercizio in comune dell'attività svolta da più imprese agricole partner di un contratto di rete, la cui specifica disciplina sancisce l'espressa e totale non applicazione al medesimo tipo negoziale delle norme imperative sui contratti agrari dettate dalla legge n. 203/1982<sup>8</sup>.

Altre fattispecie di "partecipazione" sono rintracciabili nei contratti tipici e atipici di allevamento di animali (soccide e c.d. "nuove soccide" o soccide industriali, forme, queste ultime, di integrazione verticale<sup>9</sup>), nella possibilità aperta dal recente Testo unico forestale alla costituzione di forme tipiche e non di gestione del patrimonio boschivo, nell'istituto dello scambio di mano d'opera o di servizi tra piccoli imprenditori agricoli ammesso, secondo gli usi, dall'art. 2139 del codice civile<sup>10</sup> e nell'antica struttura della comunione tacita familiare regolata dagli usi ed antesignana dell'istituto dell'impresa familiare contemplata dal medesimo codice, le cui disposizioni di chiusura fanno salve le comunioni tacite familiari nell'esercizio

---

sioni ed argomentazioni l'A. prospetta anche nuove chiavi di lettura della mezzadria alla luce della questione ambientale contemporanea.

<sup>8</sup> Cfr. l'art. 45, comma 3°, d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modifiche in legge 7 agosto 2012, n. 134.

<sup>9</sup> Le soccide tradizionali e quelle c.d. nuove, già largamente diffuse nel settore zootecnico si differenziano sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo: v., al riguardo, M. GIUFFRIDA, *I contratti di allevamento di animali*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *I contratti agrari*, Milano, 2015, p. 93 ss.

<sup>10</sup> Sull'istituto, sulle diverse interpretazioni della relativa normativa e sulle osservazioni circa la sua attuale vitalità, si veda S. MANSERVISI, *Commento all'art. 2139 cod. civ.*, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *Commentario breve al codice civile*, 15ª ediz., a cura di G. CIAN, Milano, 2022, p. 2139 ss. Per la dottrina precedente v. G. GALLONI, *Dell'impresa agricola, Disposizioni generali*, Libro quinto – *Del lavoro, art. 2135-2139*, in *Commentario del Codice Civile* Scialoja Branca, Bologna, 2003, p. 190 ss.; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Art. 2139*, in *Commentario del Codice Civile*, diretto da E. Gabrielli, *Dell'impresa e del lavoro* (a cura di O. Cagnasso, A. Vallebona), vol. III, artt. 2118-2187, Torino, 2013, p. 936 ss.; F. Albisinni, *L'agricoltura e il suo diritto. Le imprese distrettuali per l'agricoltura*, in *Trattato breve dir. agr. it. e comun.*, Padova, 2003, 3ª ediz., p. 24, secondo il quale l'istituto di cui all'art. 2139 cod. civ. sembra confortare le posizioni degli economisti che attribuiscono all'attività agricola una vocazione distrettuale, considerando che il regime giuridico dell'attività viene determinato in ragione sia della qualità di chi presta il servizio sia della qualità di chi lo riceve.

dell'agricoltura quando le regole dettate dagli usi non siano in contrasto con quelle sull'impresa familiare.

Come è risaputo, di conio abbastanza recente sono i contratti di rete.

Nella relativa disciplina è possibile trovare spazi utili per realizzare strutture imprenditoriali di integrazione orizzontale e verticale. Specie la fase di negoziazione per addivenire alla costituzione di aggregazioni, rientranti nella seconda tipologia, potrebbe rappresentare un buon momento nel quale adoperarsi per cercare di calibrare e portare a simmetria la ricorrente posizione di debolezza dell'imprenditore agricolo.

La disciplina essenziale del contratto di rete dettata dal legislatore prevede una serie di regole *ad hoc* per i casi in cui *il negozio venga concluso solo od anche da imprese agricole*, senza che ciò impedisca ad esse di ricorrere ad altre strutture aggregative di imprese già esistenti nel settore primario. Non sembrano, infatti, sussistere rischi di sovrapposizione tra la figura della rete di imprese e le forme organizzative preesistenti (organizzazioni di produttori, organizzazioni interprofessionali, consorzi) tenuto conto delle differenze in termini sia di strutture che di funzioni<sup>11</sup>.

Fra gli operatori di settore alcuni sottolineano come i contratti di rete abbiano la potenzialità di facilitare la costituzione di aggregazioni idonee a promuovere tanto la crescita quanto l'innovazione organizzativa nel comparto agricolo<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Così, L. RUSSO, *I contratti di rete*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, p. 174 ss.; per altre considerazioni cfr. G. MACCIONI, *Il contratto di rete: work in progress anche per il possibile coordinamento tra imprese del settore agro-energetico ed imprese del settore alimentare*, intervento all'Incontro di studi svolto ad Udine il 12 maggio 2011, in M. D'ADDEZIO (a cura di), *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Milano, 2012, p. 83 ss.; L. COSTANTINO, *Il contratto di rete tra imprese nel settore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 668 ss.; L. RUSSO, *Il contratto di rete in agricoltura*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, I, p. 191 ss.; S. MASINI, *Dal "gruppo" alle reti: note minime sull'integrazione delle imprese agricole per il controllo del mercato*, in *Riv. dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, p. 1009 ss.; N. LUCIFERO, *Le reti di impresa nel sistema delle relazioni della filiera agroalimentare*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare*, cit., p. 415 ss.

<sup>12</sup> M. DE GASPERI, D. DE LUCA, A. ZORZI, *Le reti di imprese nel settore vitivinicolo*

Ultimamente anche il legislatore, nell'adottare le disposizioni per la *Governance* del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (contenute nel c.d. Decreto-semplificazioni 2021), ha ravvisato l'utilità di effettuare – salvo alcune eccezioni – l'equiparazione (segnatamente di natura promozionale-agevolativa) ai contratti di rete in agricoltura degli accordi di foresta<sup>13</sup> già in uso ed espansione in alcune Regioni e valutati positivamente in ragione delle loro buone ricadute ai fini sia della valorizzazione e della conservazione di superfici pubbliche e private a vocazione agro-silvo-pastorale, sia dell'erogazione dei servizi ecosistemici forniti dai boschi<sup>14</sup>.

Nel comparto agricolo un *input* alla stipula di contratti di rete anche di integrazione verticale potrebbe derivare dall'esenzione prevista, sia pur entro certi limiti, di tali negozi dall'applicazione delle norme europee sulla concorrenza recanti il divieto di accordi, decisioni e ogni forma di aggregazione e cooperazione tra imprese.

La facilitazione – derivante dal c.d. *eccezionalismo* in materia di concorrenza nel settore agricolo ricavabile dal combinato disposto

---

veronese, in F. CAFAGGI, P. IAMICELI (a cura di), *Reti di impresa tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessioni da una ricerca sul campo*, Bologna, 2007, p. 133 ss.

<sup>13</sup> Cfr. l'art. 35-*bis* d.l. 31 maggio 2021, n. 77, recante *Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, come convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che ha modificato l'art. 3 del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33. In merito è stato osservato che l'equiparazione viene effettuata per agevolare le imprese e tra strutture contrattuali non del tutto omogenee quanto alle parti, visto che gli accordi di foresta – ai fini della qualifica del tipo contrattuale – hanno quali contraenti necessari i proprietari o i titolari di diritti di godimento su superfici boscate: così, M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano, 2021, p. 319.

Preme evidenziare che, ai sensi dell'appena citato art. 35-*bis*, comma 4-*quinquies*.2, gli accordi di foresta di cui al precedente comma 4-*quinquies*.1, sono stipulati tra due o più soggetti, singoli o associati, di cui almeno la metà deve essere titolare del diritto di proprietà o di un altro diritto reale o personale di godimento su beni agro-silvo-pastorali o almeno un contraente deve rappresentare, in forma consortile o associativa o ad altro titolo, soggetti titolari dei diritti di proprietà o di un altro diritto reale o personale di godimento su beni agro-silvo-pastorali.

<sup>14</sup> Sui servizi ecosistemici v. M. D'ADDEZIO, *L'impresa forestale: un'innovazione giuridica nel segno della sostenibilità*, in M. D'ADDEZIO, S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2022, pp. 1 ss.; 29 ss.; M. MAURO, *op. cit.*, p. 314 ss.

dall'art. 42 del Trattato sul funzionamento dell'UE e dalle disposizioni del diritto derivato contenute nei regolamenti sulla politica agricola comune (PAC)<sup>15</sup> –, nonostante qualche criticità di cui si dirà più avanti<sup>16</sup>, ha una non trascurabile rilevanza della quale gli operatori dovrebbero tenere conto e, in tal senso, andrebbero sollecitati.

Più specificamente, secondo un'interpretazione incentrata sull'*eccezionalismo agricolo*, sarebbero beneficiarie dell'esenzione *soltanto* le reti di imprese agricole e non appartenenti alla filiera del medesimo prodotto agricolo, a condizione che esso rientri tra i prodotti elencati dall'allegato I del Trattato sul funzionamento UE<sup>17</sup>.

Qualche strumento valido per sviluppare forme di inclusione partecipata *attraverso* e *nel lavoro*, potrebbe forse trovare fondamento e spazi in talune norme delle legislazioni statale e regionale relative all'agricoltura sociale e alle relative attività.

Fra le attività, contemplate dalla legge n. 141 del 2015<sup>18</sup>, le più idonee intorno alle quali riflettere con particolare riguardo all'obiet-

---

<sup>15</sup> V. gli artt. 144-146 del reg. (UE) n. 2021/2115, nonché le modifiche – con sostituzioni, abrogazioni, integrazioni – apportate dal reg. (UE) n. 2021/2117 alle disposizioni in materia di concorrenza dettate dal precedente reg. (UE) n. 2013/1308 (artt. 206 ss.).

Più in generale, sull'*eccezionalismo agricolo* cfr., per tutti, A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Dir. agroalimentare*, 2020, ove alle p. 332 ss. sono indicati gli elementi essenziali dei contenuti della formula, che si manifestano «nell'adozione di discipline al tempo stesso regolative e promozionali, che individuano un trattamento singolare del settore primario dell'agricoltura, in particolare a tutela dei *farmers* che si distanziano da quello dettato per gli altri settori economici», includendo «una pluralità di misure normative che vanno dal formale riconoscimento di uno statuto differenziato per le strutture produttive agricole rispetto a quelle operanti negli altri settori produttivi ad un trattamento singolare sul piano della normativa antitrust: il tutto in considerazione fondamentalmente dei caratteri strutturali dei mercati agricoli e della fisiologica debolezza dei singoli *farmers* nel sistema delle relazioni di mercato proprio delle società industriali moderne».

<sup>16</sup> V. *infra*, sub par. 4.

<sup>17</sup> Così L. RUSSO, *op. cit.*, p. 179 s.

<sup>18</sup> Oltre alla legge nazionale del 18 agosto 2015, n. 141 recante *Disposizioni in materia di agricoltura sociale*, vanno consultate le leggi emanate in materia da numerose Regioni.

In dottrina, sul tema, si veda, G. MACCIONI, *L'agricoltura sociale: profili di tutela tra sostenibilità, inclusione, esigenze di rinnovamento*, in *Dir. agroalim.*, n. 3/2020, p. 595 ss.; EAD., *Agricoltura sociale e invecchiamento attivo: il cammino delle regole*, in V. FILI (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, Bergamo, 2022, p. 224 ss.



tivo di un'*inclusione partecipata* sembrano essere quelle dirette all'organizzazione di fattorie sociali e didattiche, previste e promosse a livello regionale.

Si tratta di iniziative volte a fornire accoglienza e soggiorno a bambini in età prescolare e a persone in difficoltà sociale fisica e psichica, iniziative che richiedono di valutare se sia verosimile in esse la strutturazione di fattispecie idonee a migliorare l'inclusione specialmente dei lavoratori agricoli subordinati più in difficoltà (migranti, stagionali e non solo!) favorendone l'integrazione proprio coinvolgendoli nelle decisioni e nella gestione delle attività sociali di accoglienza e di formazione.

Nei casi in cui siffatte attività risultino esercitate dal medesimo imprenditore che svolge quelle agricole primarie occorrerà verificare se esse rispondano o meno ai requisiti oggettivi di connessione necessari per essere qualificate agrarie.

Gioverebbero a realizzare forme di *inclusione partecipata* ulteriori azioni da mettere in campo all'interno dei processi di aggregazione e nei progetti di cooperazione tra imprese agricole proponibili in seno ai piani di sviluppo rurale<sup>19</sup>, e – dopo l'entrata in vigore della PAC 2023-2027 – nell'ambito di quei documenti attuativi del Piano strategico nazionale, denominati complementi per lo sviluppo rurale regionale contenenti gli interventi da attivare tenendo in conto le specificità regionali e le esigenze locali.

Nella costituzione e nella gestione delle strutture aggregative una particolare attenzione andrebbe dedicata all'implementazione del ricambio generazionale – una vera e propria sfida per l'avvenire, la competitività e l'attuazione della funzione sociale dell'agricoltura italiana ed europea – altresì considerando l'alto numero di agricolto-

---

<sup>19</sup> A titolo di esempio, si richiama il *Bando PSR Puglia*, in *Burp*, n. 140 del 29 dicembre 2022, che, alla sottomisura 16.4, stanziava una dotazione finanziaria per progetti di cooperazione tra imprese agricole diretta a sostenere organizzazioni o associazioni di produttori, forme di cooperazione tra imprenditori agricoli e reti di impresa di nuova costituzione o già costituite che intraprendono nuove attività.

Tra le sue diverse finalità, improntate all'approccio collettivo, la sottomisura include quella per la realizzazione di mercati locali ricorrendo anche ad accordi sottoscritti con la GDO, a canali Horeca, oppure a tipologie assimilabili ai *farmer's market*.

ri che, nell'arco dei prossimi dieci anni, entrerà in regime pensionistico<sup>20</sup>.

Nonostante il forte accento posto dalla nuova PAC sulle misure riservate agli agricoltori giovani, nel periodo finale del 2022 il Commissario europeo per l'Agricoltura ha denunciato la situazione di scarsa adeguatezza delle risorse evidenziando come i fondi destinati al periodo di programmazione 2023-2027 siano stati ridotti di circa il 15% in termini reali rispetto al precedente periodo, e come, a seguito dell'eccezionale rialzo dell'inflazione essenzialmente innescato dal caro energia, la diminuzione effettiva risulti di gran lunga superiore.

Dopo avere sottolineato che i tempi di incertezza e di costi elevati in cui versiamo dovrebbero indurre ad aumentare le risorse finanziarie della PAC, il medesimo Commissario ha richiamato alcuni dati di rilievo risultanti dal censimento effettuato nel 2020: nell'arco di un decennio è salita a 57 anni l'età media degli agricoltori, è in diminuzione il numero dei gestori di azienda nella fascia compresa tra 25 e 44 anni, le aziende – in tutto 9,1 milioni – sono diminuite del 25% rispetto al 2010, pari, cioè, a meno tre milioni in termini di valore assoluto<sup>21</sup>.

3. Il chiarimento di cosa si intende per strategie di inclusione attraverso la partecipazione nel lavoro subordinato in genere e l'individuazione dei relativi principi, regole e strumenti sono in corso di elaborazione da parte dei diversi gruppi interdisciplinari impegnati nella ricerca alla quale sono da riferire questi primi appunti sulla partecipazione dei lavoratori nel settore agricolo. Tuttavia, la specifica indagine finora svolta in conformità alle coordinate progettuali (diritto al lavoro, inclusione, salute e sicurezza sociale sul lavoro, benessere sociale, organizzazione del lavoro, partecipazione) induce

---

<sup>20</sup> Al riguardo si segnala la dichiarazione di intenti formulata nel dicembre 2022 dal Ministro francese dell'Agricoltura e della Sovranità alimentare con l'obiettivo di trasmettere entro giugno 2023 un apposito disegno di legge (da approvare dal Parlamento entro la fine del 2023) diretto all'adozione di una legge pluriennale di orientamento che consenta una migliore gestione del ricambio generazionale e delle politiche *green*.

<sup>21</sup> V. su *Agrisole* del 9 dicembre 2022 l'articolo *In 10 anni chiuse oltre 3 milioni di aziende, «La PAC ha bisogno di nuovi fondi»*.

ad osservare che, per quanto attiene al lavoro subordinato nel settore agricolo, la *questione inclusiva – partecipativa* non sembra allo stato dell'arte trovare con facilità appositi percorsi. E ciò, almeno per due motivi collegati dal nesso di consequenzialità: l'«agrarietà» rappresenta una qualità «accidentale» del rapporto subordinato in agricoltura perché – al di là di qualche variabile significativa ma non sufficiente a colorare di specialità la regolazione di tale contratto<sup>22</sup> –

---

<sup>22</sup> Tra le variabili più significative vengono indicate le seguenti: contrattazione collettiva, dipendenza dalla localizzazione all'aperto del lavoro agricolo (orario, riposo settimanale, ferie), differenze del lavoro dipendente agricolo rispetto a quello industriale o terziario in tema di previdenza e di assicurazione sul lavoro, accentuati caratteri di pluralismo e parcellizzazione su base geografica della contrattazione collettiva nel settore primario, peraltro non organizzata intorno alla logica della filiera, condivisibilità della titolarità di un contratto di lavoro (c.d. assunzione congiunta) ammessa dall'art. 31 del d.lgs. n. 276 del 2003 anche al di fuori di un programma di rete, ma con precipuo riferimento alle prestazioni di lavoro agricolo; particolare connotato del lavoro agricolo subordinato dovuto all'essere inciso dalla normativa penale.

Cfr., sul tema, A. GERMANÒ, *Il contratto di lavoro agricolo e il contratto di partecipazione*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *I contratti agrari*, cit., p. 193 ss., anche per l'ampia bibliografia; C. FALERI, *Le sfide della transizione digitale nel lavoro agricolo*, in *federalismi.it*, 5 ottobre 2022, p. 123 ss.; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 9ª ediz., Torino, 2022, ove, a p. 270 s., l'A. ravvisa nel contratto subordinato in agricoltura la caratteristica di essere inciso dalla normativa penale basandone le motivazioni sulla circostanza che nel settore primario la diffusa irregolarità del lavoro ha comportato la modifica del codice penale con la novellazione dell'art. 603 *bis* effettuata dall'art. 1 della legge 29 ottobre 2016, n. 199, recante *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*. D'altro canto non mancano però, sempre in dottrina, le opinioni secondo le quali il rivisitato art. 603-*bis* cod. pen. sia da qualificare non come una norma di diritto penale del lavoro ma come un «baluardo di elementari condizioni di dignità, che, se non rispettate, precludono la possibilità di configurare la relazione intersoggettiva quale rapporto di lavoro, integrando invece una forma di sfruttamento»: v., per tutti, F. VITARELLI, *La Cassazione nell'ambito di operatività del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, *www.sistemapenale.it*, 5 aprile 2022.

Risale a più di trent'anni l'unica ampia trattazione sulla ricognizione delle specificità fino ad allora riscontrabili con riferimento al lavoro agricolo, quando il tema fu affrontato nel Convegno interdisciplinare svolto a Rapallo-Santa Margherita Ligure il 10-11 giugno 1988 su *Il lavoro agricolo come istituto del Diritto Agrario*. Gli Atti del Convegno sono stati raccolti nel volume A. MASSART, G. VIGNOLI (a cura di), *Il lavoro agricolo come istituto del Diritto Agrario*, Atti del convegno di studio tenutosi a Rapallo-Santa Margherita Ligure il 10-11 giugno 1988 nel quadro della ricerca promossa dalla Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, Roma, 1990. La pubblicazione rientra tra quelle promosse dall'Associazione Italiana Cultori di Diritto Agrario.

la relativa disciplina è sostanzialmente affidata a quella del rapporto subordinato *tout court*, pur dovendo osservare che non tutte le misure sono in concreto applicabili al settore agricolo. Per ovvi motivi, in esso trovano spazi limitati le normative contro le delocalizzazioni selvagge e quelle sullo *smart working* (funzionale per le attività amministrative-gestionali svolte in ufficio e/o da remoto specialmente se si considera l'aumento dei processi di digitalizzazione dei modelli organizzativi e produttivi); la disciplina vigente sia generale che specifica riferibile al lavoro subordinato "agricolo" appare inadeguata rispetto all'individuazione di percorsi utili per delineare modelli di partecipazione *ad hoc*<sup>23</sup>.

Al riguardo, va in primo luogo preso atto di come, anche dal testo dell'ultimo CCNL di settore (relativo al 2022-2025)<sup>24</sup>, si ricavi l'espansione della qualifica di lavoro agricolo, in quanto essa non è riferita soltanto ai contratti tra gli imprenditori contemplati dall'art. 2135 cod. civ. e i loro dipendenti, ma viene estesa alle prestazioni di coloro che svolgono attività *affini* o *connesse* a quelle agricole nell'ambito dei rapporti di lavoro tra le imprese di creazione, sistemazione e manutenzione del verde pubblico e privato ed i loro operai, ecc.

Queste *premesse* dovrebbero rendere abbastanza agevole intuire come, per cercare di rispondere in modo efficace agli obiettivi dell'indagine dedicata alle strategie di inclusione attraverso la partecipazione nel lavoro per il benessere organizzativo, le riflessioni sul lavoro subordinato in agricoltura vadano maggiormente indirizzate verso la messa a punto di nuove fattispecie giuridiche anche specifi-

---

Per la giurisprudenza in materia v. *ex multis*, Cass., Sez. IV Pen., 4 marzo 2022, n. 7861, con il commento di L. VILLANI, *Approfittamento dello stato di bisogno e condizione di sfruttamento lavorativo (art. 603 bis cod. pen.): coordinate ermeneutiche e riflessi applicativi*, *www.rivistadga.it*, 2022, n. 3, comprese la bibliografia e le altre sentenze richiamate.

<sup>23</sup> Al riguardo, con precipuo riferimento alla parabola discendente circa l'adeguatezza dello Statuto dei lavoratori alle caratteristiche del settore agricolo, attraversato – a partire dalla fine degli ultimi anni Settanta – da nuovi cambiamenti tecnologici con forti ripercussioni occupazionali, si vedano le osservazioni di G. URBISAGLIA, *Lo statuto dei lavoratori nel settore agricolo*, in E. MINGIONE, F. SCARPELLI, L. GIANSAANTI, *Lo Statuto dei lavoratori alla prova dell'oggi. Una rilettura critica da parte degli studiosi di nuova generazione*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Collana Quaderni/45, Milano, 2022, p. 151 s.,

<sup>24</sup> Contratto nazionale degli operai agricoli e florovivaisti.

che, nell'ovvio rispetto dei principi di rango costituzionale nazionali e non.

Due esempi, al momento *in fieri*.

Il primo è ravvisabile nelle disposizioni, che sarebbero da riservare al lavoro in agricoltura rispetto a quelle generali sulla parità di genere, contenute nella proposta di legge delega al Governo per la disciplina dell'agricoltura multifunzionale e altre disposizioni per la promozione dell'imprenditoria e del lavoro femminile nel settore agricolo (art. 3, ma anche artt. 2 e 4)<sup>25</sup>.

Il secondo esempio è ipotizzabile muovendo dall'*input* deducibile dal CCNL di settore, appena rinnovato, stante la soddisfazione espressa dalle segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali firmatarie, secondo le quali con il contratto si sarebbero raggiunti risultati importanti a vantaggio del lavoro dignitoso e di qualità, delle tutele economiche, del miglioramento della competitività del comparto agroalimentare e dell'approvvigionamento agro-energetico.

Valutazioni e riflessioni apposite saranno, inoltre, da dedicare all'impatto proveniente dal recente "ritorno" delle prestazioni di lavoro occasionale in agricoltura, consentito, in forma semplificata e a determinate condizioni, per il biennio 2023-2024 dalla legge di bilancio per l'anno 2023.

La rimessa in campo di queste forme negoziali richiederà due importanti attività: un attento monitoraggio – sia per evitarne l'uso

---

<sup>25</sup> Si tratta della proposta, Camera dei Deputati A.C. 2049, presentata il 1° agosto 2019, diretta a disciplinare l'agricoltura multifunzionale e l'introduzione di disposizioni per la promozione dell'imprenditoria e del lavoro femminile nel settore agricolo, altresì prevedendo la riattivazione dell'ONILFA (Osservatorio nazionale per l'imprenditoria ed il lavoro femminile in agricoltura) al fine di svolgere un'attività di supporto al Governo e di raccordo tra le Regioni e gli organismi comunitari per l'istituzione della giornata nazionale del lavoro femminile in agricoltura, da far coincidere con il 15 ottobre, data in cui ricade la Giornata Internazionale delle donne rurali fissata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dal 2007.

La proposta è stata abbinata ad altre due iniziative aggiunte nel 2021: l'A.C. 2930 e l'A.C. 2992. La prima concentra l'attenzione sulla necessità di valorizzare il lavoro femminile, contrastando le discriminazioni e le disparità salariali ed esaltando le competenze. La seconda prevede interventi diretti a: valorizzare le esperienze e le professionalità delle donne, riconoscere il diritto alla maternità, promuovere la presenza delle donne nei processi di sviluppo e di imprenditorialità, abbattere le barriere economiche e di genere, contrastare le disparità salariali. L'esame in commissione è iniziato il 24 febbraio 2021.

improprio, fraudolento e a scapito della dignità dei lavoratori coinvolti nei rapporti contrattuali sia per misurare e contenere l'incidenza potenzialmente non favorevole di essi rispetto all'adozione di azioni di contrasto alle diseguaglianze e all'emarginazione/esclusione degli svantaggiati nel mercato del lavoro utili per realizzare un'inclusione partecipata dei lavoratori agricoli, tenendo in conto le diversità e le peculiarità del settore primario anche a fronte delle difficoltà poste dalle transizioni in atto (tecnologica, ecologica, digitale, socio-economica)<sup>26</sup> –; la valutazione delle perplessità sollevate da importanti operatori del settore, ad avviso dei quali nel rinnovato istituto vi sarebbe «una forma ibrida fra lavoro dipendente ed occasionale, senza di fatto nulla semplificare», visto e considerato che gli adempimenti a carico dell'impresa risultano gli stessi del lavoro dipendente, eccezion fatta per le scadenze più rarefatte<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Con le disposizioni contenute nei commi 342-354 dell'art. 1, volte a consentire un più ampio ricorso all'istituto del lavoro occasionale, la legge 29 dicembre 2022, n. 197, sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e sul bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, riapre la strada alle prestazioni occasionali da parte delle imprese, ma solo in via sperimentale per gli anni 2023 e 2024 e a determinate condizioni tra cui: la durata massima di 12 mesi con il limite di 45 giornate all'anno per ciascun lavoratore dell'impresa agricola; l'ammissibilità per specifiche categorie di lavoratori (pensionati, disoccupati, percettori di ammortizzatori sociali o di reddito di cittadinanza, studenti fino a 25 anni, ecc.) che, ad eccezione dei pensionati, non abbiano avuto nei tre anni precedenti rapporti di lavoro subordinato. Il superamento del limite di 45 giorni è sanzionato con la trasformazione del rapporto di lavoro occasionale in contratto di lavoro a tempo indeterminato.

<sup>27</sup> Sulle questioni di qualificazione delle prestazioni occasionali e sui rischi di illegittimità costituzionale che potrebbero derivare dall'ampliata applicazione del contratto oltre la funzione di strumento destinato per la sua peculiarità di dare risposta ad esigenze marginali e residuali del mercato del lavoro, si vedano: V. PINTO, *Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT-343/2017, <https://csdle.lex.unict.it>; S.P. EMILIANI, *Le prestazioni occasionali tra autonomia e subordinazione*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, [www.dirittolavorovariazioni.it](http://www.dirittolavorovariazioni.it), fasc. 3/2018, p. 685 ss., nonché le osservazioni ed argomentazioni svolte, al punto 4 del Considerato in diritto, dalla sentenza 27 gennaio 2017, n. 28, con la quale la Corte costituzionale ha ammesso la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3°, dal d.lgs. n. 185 del 2016) e 50 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7°, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (*voucher*). Il referendum non è stato poi espletato a seguito dell'avvenuta abrogazione della disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio

Inoltre, sia pure incidentalmente allo scopo di prenderne almeno atto, è opportuno segnalare l'esistenza di disposizioni primarie e secondarie che, nelle fattispecie delle collaborazioni familiari, distinguono quelle occasionali esonerandole da adempimenti amministrativi, previdenziali ed – entro spazi ristretti – anche assicurativi, qualora le prestazioni siano fornite meramente a titolo gratuito.

Da ultimo, va considerata la legge di bilancio per il 2023, la quale prescrive che in ogni caso il compenso erogato per le prestazioni di lavoro occasionale in agricoltura è esente da qualsiasi imposizione fiscale, non incide sullo stato di disoccupazione ed è cumulabile con qualsiasi tipologia di trattamento pensionistico.

Carattere più generale hanno invece le norme con cui la medesima fonte stabilisce esoneri contributivi a favore delle assunzioni di giovani infra-trentaseienni e per promuovere l'occupazione femminile<sup>28</sup>.

È ben risaputo come la situazione dei lavoratori subordinati rimanga sempre molto delicata ed insidiosa nell'intera realtà del comparto agroindustriale. Né, d'altronde, il lavoro irregolare risulta assente nei segmenti produttivi e distributivi connessi a quello primario<sup>29</sup>.

La piaga del lavoro irregolare pervade tutta la filiera. Comincia nei campi e tocca il mondo dell'agricoltura nella sua globalità coinvolgendo lavoratori stranieri ed italiani accomunati dal non essere remunerati in modo sufficiente, dall'eseguire prestazioni spesso sottoposte a condizioni di svolgimento degradanti, dall'eseguire presta-

---

effettuata dall'art. 1, comma 1°, d.l. 17 marzo 2017, n. 25, convertito senza modificazioni, dalla legge 20 aprile 2017, n. 49.

<sup>28</sup> Cfr. l'art. 1, commi 297° e 289° della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023).

<sup>29</sup> Si vedano al riguardo, – oltre a I. CANFORA, V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova Pac*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 39 ss. – i risultati di due ampie ricerche confluite nelle pubblicazioni: FLAI-CGIL e Osservatorio P. RIZZOTTO (a cura di), *VI Rapporto su 'Agromafie e Caporalato'; Illegalità e criminalità nelle filiere agroalimentari e nell'ambiente nelle Province del Lazio*, a cura della Fondazione Osservatorio agromafie, in collaborazione con la Regione Lazio e il Ministero della transizione ecologica, Bologna, 2022.

zioni in costanza di un contratto di lavoro regolare ma in violazione della normativa fiscale, contributiva e previdenziale (c.d. lavoro grigio)<sup>30</sup>. Tutto ciò nonostante la richiesta di manodopera agricola specializzata, soprattutto stagionale<sup>31</sup>, sia fortemente diffusa non soltanto in Italia e in Europa<sup>32</sup>.

4. Gli appunti appena tracciati stanno ad indicare soltanto alcuni dei percorsi di cernita e di approfondimento che appaiono rilevanti al fine di verificare se e quali possono essere nel settore agricolo e negli altri ad esso connessi le strategie di inclusione partecipata nel lavoro e nell'adozione di clausole – comprese quelle sulla ripartizione del valore nelle filiere produttive intersettoriali – tese a migliorare l'organizzazione dell'azienda agricola e, in un'ottica sistemica, quella delle sue relazioni verticali con le aziende del comparto agro-industriale.

In quest'ultimo contesto i segmenti produttivi e di scambio, situati a monte e a valle, spesso subiscono le ripercussioni derivanti da un funzionamento inadeguato del segmento agricolo dovuto ad una pluralità di cause: difficoltà organizzative-gestionali, rischi legati ai cicli biologici di piante ed animali e agli effetti devastanti – ormai sempre più ricorrenti – derivanti dalle intemperanze climatiche, problema-

---

<sup>30</sup> Sul tema, v., *ex multis*, P. BRAMBILLA, 'Caporalato tradizionale' e 'nuovo caporalato': recenti riforme a contrasto del fenomeno, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2017, p. 188 ss.; L. PALMISANO, *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, 2017, p. 17 ss.; V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603-bis cod. pen. tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, 2019, n. 4, p. 90 ss.; D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *ADL*, 2020, n. 6, *La Tribuna*, parte I, p. 1303 ss.; L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare etica e la tutela del lavoro*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 340 ss.; L. CALAFÀ, S. IAVICOLI, B. PERSESCINO (a cura di), *Lavoro insicuro. Salute e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, Bologna, 2021, *passim*.

<sup>31</sup> Sono soprattutto le relative fattispecie contrattuali quelle in cui si riscontrano casi di prestazioni di lavoro meno pagate ed, oggi, particolarmente esposte ai rischi di collocazione e di retribuzioni non dignitose legati alle crisi climatica ed alimentare.

<sup>32</sup> A titolo di esempio si segnala come tra i 35mila migranti richiesti dall'Australia – che di recente ha alzato il tetto dei lavoratori stranieri ammessi – una quota consistente sia riservata all'agricoltura e al settore della ristorazione, nei quali prima del *lockdown* del 2020 erano impiegati circa 250mila stagionali ogni anno.



ticità sul profilo occupazionale in termini di fabbisogni e competenze professionali e sul profilo sociale a causa dei costi più alti dovuti all'impiego di tecnologie nuove e all'adozione di processi di digitalizzazione dei modelli organizzativi e produttivi propri dell'Agricoltura 4.0, c.d. *smart agriculture* o anche agricoltura di precisione<sup>33</sup>.

Le normative di rango costituzionale, nazionali ed europee, riferibili al settore già prendono in considerazione il carattere peculiare dell'attività agricola dovuto alla struttura sociale in cui essa è svolta e alle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole, con il fine di assicurare un tenore di vita dignitoso ai lavoratori del comparto e un migliore impiego dei fattori di produzione, specialmente quello della manodopera. Si richiamano l'art. 39 del Trattato sul funzionamento dell'UE, il più esteso ambito dell'art. 3, parr. 1-4 del Trattato dell'Unione, l'art. 44 della nostra Costituzione, almeno per quanto attiene ai rapporti tra i proprietari terrieri e i concessionari imprenditori<sup>34</sup>, nonché i più generali artt. 1, 2, 4, 35, 36, 37, 46 della medesima Carta fondamentale<sup>35</sup>.

Queste coordinate insieme agli *input* provenienti dal contesto internazionale, fra i quali alcuni degli obiettivi posti dall'Agenda 2030

---

<sup>33</sup> Si veda in merito C. FALERI, *op. ult. cit.*, p. 116 ss. L'A. individua nelle forme di aggregazione delle imprese agricole (specie se piccole) un rimedio per fronteggiare e sostenere i costi della digitalizzazione ed auspica un ripensamento delle regole chiamate a governare l'intero sistema agro-alimentare-industriale e le dinamiche contrattuali ad esso connesse, affinché il percorso di transizione digitale possa portare ad un'agricoltura sostenibile attenta non solo agli aspetti economici e ambientali ma anche a quello sociale.

Per l'agricoltura di precisione cfr. P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 555 ss.; EAD., *L'agricoltura di precisione, una sfida anche per il diritto*, in *Agriregionieuropa*, 2018, n. 53, p. 1 ss.; C. FALERI, *Smart agriculture* (voce), in S. BORELLI, V. BRINO, C. FALERI, L. LAZZERONI, L. TEBANO, L. ZAPPALÀ, *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Torino, 2022, p. 201 ss.

<sup>34</sup> Per una sintesi delle letture evolutive in chiave sistemica e sull'attuale valenza della disposizione costituzionale v. M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 44 della Costituzione*, in *La Magistratura*, <https://lamagistratura.it>, 23 febbraio 2022, p. 1 ss.

<sup>35</sup> Quanto ad altri principi e disposizioni costituzionali rilevanti per gli interventi normativi che coinvolgono l'agricoltura si vedano i *Saggi* di più Autori contenuti nel volume E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'Agricoltura*, in onore di Marco Goldoni, Pisa, 2019.

delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile<sup>36</sup>, disegnano la cornice dell'indagine *gius-agraristica* nelle proiezioni di *de iure condito* e *de iure condendo*.

L'attività di ricerca richiede una continua ricognizione delle principali fonti normative multilivello in materia di inclusione riferibili al settore agricolo e alle filiere produttive intersettoriali, rispetto alle quali il primo rappresenta il segmento fondamentale.

La costante ricognizione rappresenta il presupposto indispensabile per valutare lo stato dell'arte e quello *in progress* con l'intento di formulare eventuali proposte riferite a meccanismi di partecipazione dei lavoratori soddisfacenti e realmente inclusivi.

A tale riguardo si può già anticipare che – sebbene non manchi, nelle programmazioni della politica agricola comune e nelle altre politiche per l'integrazione e l'inclusione, l'attenzione sulla necessità di rilanciare nel comparto agricolo il ruolo del lavoro, anche sull'onda della c.d. *green economy* – permangono tuttora molteplici intoppi che rendono problematica l'elaborazione di adeguate strategie di inclusione.

Fra i possibili ostacoli vanno considerati quelli intravisti nelle pieghe della Strategia intitolata “*from Farm to Fork*” (F2F) contenuta nella Comunicazione adottata dalla Commissione europea, nel maggio 2020, per contribuire a realizzare la transizione ecologica nel settore agroalimentare e la sostenibilità di esso in attuazione degli obiettivi fissati dal *Green Deal*, l'ambizioso documento programmatico varato dalla Commissione alla fine del 2019 allo scopo di far sì che l'Unione europea raggiunga la neutralità climatica entro il 2030.

Alcuni dei commenti formulati sui due Atti osservano che essi, pur puntando ad una sostenibilità della filiera in tutte le fasi della catena, a ben vedere pongono a carico dei produttori primari espliciti e maggiori sforzi per realizzare gli obiettivi della transizione ecologica e della sostenibilità nel comparto agroalimentare, senza considerare

---

<sup>36</sup> Specialmente gli SDGs nn. 1 (no povertà), 2 (zero fame), 8 (lavoro dignitoso e crescita economica), 10 (riduzione delle disuguaglianze), 11 (città e comunità sostenibili).

Al riguardo v. A. MARCIANO, *Mercato e lavoro agricolo: dall'Agenda ONU 2030 alle green strategies europee*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, n. 2, p. 41 ss.

adeguatamente la peculiare questione della sostenibilità economica e sociale nel settore primario<sup>37</sup>.

In questa realtà si inserisce l'importante meccanismo della *condizionalità sociale* (con le connesse responsabilità e sanzioni) introdotto dai regolamenti dell'Unione sulla PAC 2023-2027, i quali demandano agli Stati membri la scelta di indicare nei rispettivi Piani strategici nazionali (PSN) i metodi di esecuzione, della contrattazione collettiva e del ruolo delle parti sociali anche, e se del caso, nell'attuazione delle direttive in materia sociale e occupazionale, fermo restando il rispetto dei modelli nazionali del mercato del lavoro e dell'autonomia delle parti sociali<sup>38</sup>.

Le linee della PAC tese a conseguire nelle sfere di propria competenza l'obiettivo della sostenibilità sociale – attraverso una migliore consapevolezza delle norme occupazionali e sociali da parte dei beneficiari dei sostegni – comprendono una serie di misure destinate al sostegno dei redditi con una rinnovata attenzione verso i giovani agricoltori, le imprese di tipo familiare, l'integrazione dei lavoratori stagionali (soprattutto extraeuropei) nell'agricoltura locale, i controlli sulle misure del PSN che si occupano di inclusione sociale, l'emersione del lavoro sommerso, la valorizzazione della dignità del

---

<sup>37</sup> In merito cfr., *ex multis*, S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, in M. D'ADDEZIO, S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, p. 242 ss.; N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare, questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, p. 118 ss.; P. LATTANZI, *Il "New Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 705 ss.

<sup>38</sup> V. i regolamenti UE del Parlamento europeo e del Consiglio nn. 2021/2115 e 2021/2116 del 2 dicembre 2021 recanti, il primo, norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune – piani strategici PAC –, ecc. (*considerando* nn. 45-49; art. 14), il secondo, le norme sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abrogano il reg. (UE) n. 1306/2013 (*considerando* nn. 66-70; artt. 87,88).

A proposito di quello che, più in generale, dovrebbe essere il ruolo attuale del settore agricolo di fronte al continuo processo di modernizzazione, alcuni spunti interessanti sono rinvenibili in A. MARCIANO, *op. cit.*, p. 45 ss., inclusa la bibliografia richiamata.

lavoratore, la garanzia della parità di genere e di trattamento tra gli agricoltori.

Con la decisione del 2 dicembre 2022, la Commissione europea ha approvato il Piano strategico italiano, consentendo l'avvio della fase di implementazione e della messa a disposizione dei finanziamenti destinati al settore agro-alimentare, a quello forestale e alle aree rurali<sup>39</sup>.

Il Piano strategico PAC (PSP) cerca di rispondere a numerose esigenze espresse dai territori, attraverso un approccio sinergico e integrato con altri strumenti, tra i quali il PNRR<sup>40</sup> e l'Accordo di Partenariato<sup>41</sup>.

Gli obiettivi del PSP sono molti. Essi comprendono il potenziamento in una prospettiva sostenibile della competitività del sistema agro-alimentare e forestale, il rafforzamento della resilienza e della vitalità dei territori rurali, l'incremento di una maggiore sicurezza e qualità alimentare a lungo termine, uno sfruttamento più efficiente delle risorse naturali e una minore emissione di gas serra, la salvaguardia della biodiversità, un riequilibrio del valore lungo le filiere agroalimentari, la promozione del lavoro agricolo e forestale di qualità, la sicurezza sui posti di lavoro, l'inclusione sociale, la parità di

---

<sup>39</sup> I finanziamenti ammontano a 37 miliardi di euro in 5 anni.

<sup>40</sup> Ai 5 miliardi di euro stanziati per il settore primario dal PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) sono da aggiungere le somme del fondo complementare destinate alla contrattazione di filiera e di distretto. Il fondo complementare è stato istituito con il d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito dalla legge n. 101 del 2021. Si veda, in merito, R. NATALI, *Le nuove frontiere della contrattazione di filiera e di distretto alla luce del PNRR*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 92 ss.

<sup>41</sup> L' Accordo di partenariato 2021-2027, approvato il 19 luglio 2022 dalla Commissione UE, costituisce il documento di orientamento strategico per la programmazione dei fondi FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale), FSE+ (Fondo sociale europeo plus), Fondo di coesione, JTF (Just transition fund) e FEAMPA (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura). L'adozione dell'Accordo ha dato il via agli investimenti delle Politiche di Coesione nel nostro Paese volte a rafforzare quelle strategie di sviluppo dell'Europa e dell'Italia su cui si fonda lo stesso PNRR e che, rispetto a questo, si estendono più avanti nel tempo con un orizzonte di spesa che tocca il 2029. L'Accordo si concentra su cinque obiettivi dei quali, ai fini della ricerca *INSPIRE*, possono essere "funzionali" quelli diretti a realizzare un'Europa più competitiva e intelligente ed un'Europa più sociale, inclusiva e vicina ai cittadini.

genere, la tutela delle condizioni di lavoro, la promozione di nuova occupazione per i giovani e nelle aree marginali<sup>42</sup>.

L'azione del Piano è pertanto indirizzata a rafforzare la competitività delle filiere e a migliorare la posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento attraverso una maggiore integrazione dei diversi attori coinvolti, una migliore gestione dell'offerta e l'ammmodernamento delle strutture produttive.

Per conseguire l'obiettivo di una politica agricola socialmente sostenibile il PSP contempla una serie di iniziative. Tra esse vi sono quelle volte a consentire l'accesso ai servizi essenziali per i lavoratori (specialmente stagionali), garantendo la sicurezza sul lavoro ed il contrasto allo sfruttamento lavorativo. Per di più l'attivazione di dette misure sarebbe di aiuto anche per limitare l'incidenza non favorevole derivante dalle relative dinamiche contrattuali rispetto alla realizzazione di un'inclusione partecipata dei lavoratori agricoli, a cui si è fatto cenno poc'anzi.

Nell'ambito della strategia per l'attuazione della nuova *condizionalità sociale* si prevedono: la promozione del lavoro agricolo e forestale di qualità, da perseguire favorendo una maggiore trasparenza contrattuale e più sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso il rafforzamento dei servizi sia di consulenza aziendale – da indirizzare anche all'assistenza sulle condizioni di impiego e sugli obblighi dei datori di lavoro –, sia di assistenza sociale nelle comunità di lavoratori; un apposito stanziamento finalizzato alla creazione di nuove opportunità imprenditoriali in agricoltura destinate alle giovani generazioni, alle donne e ai disoccupati di lunga durata<sup>43</sup>.

Le norme sulla condizionalità sociale riguardano le condizioni di lavoro e il rispetto della normativa dettata in materia di sicurezza

---

<sup>42</sup> Si veda al riguardo, anche per alcune osservazioni critiche e per la ricognizione delle fonti non soltanto nazionali nelle quali è possibile rinvenire i principi per la tutela dei diritti degli agricoltori, I. CANFORA, *Diritto al cibo e tutela del lavoro e dei diritti sociali*, relazione al Convegno su *Food sovereignty e innovazione sostenibile tra scienza e diritto: empatie e dissonanze* (Portici, 2-3 dicembre 2022), i cui Atti dovrebbero essere pubblicati nella *Rivista di diritto alimentare*.

<sup>43</sup> Sulla trasparenza nel lavoro privato quale azione per il miglioramento delle condizioni di lavoro e come tecnica forte di tutela v. A. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pisa, 2022, p. 109 ss. (capitoli terzo e quarto).

e salute nei luoghi di lavoro. In relazione al primo punto – già interessato dalla recente approvazione del c.d. decreto trasparenza<sup>44</sup> – rispondono alle esigenze della condizionalità sociale in agricoltura: l'assunzione mediante un contratto scritto, da consegnare tempestivamente (entro i primi sette giorni lavorativi), il rispetto della disciplina prevista per le modalità di comunicazione delle informazioni al lavoratore da parte del datore di lavoro, per il periodo di prova, per la prevedibilità minima del lavoro e la formazione obbligatoria.

Con precipuo riferimento alla tutela della sicurezza e della salute, il *fil rouge* della condizionalità sociale stabilisce l'obbligo generale di garantirne il rispetto a favore di tutti i lavoratori, mediante l'adozione delle misure necessarie ai fini delle attività di prevenzione e valutazione dei rischi, protezione, formazione ed informazione, nonché degli interventi in materia di pronto soccorso, lotta antincendio ed evacuazione dei lavoratori.

Con decreto interministeriale del 28 dicembre 2022 il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, di concerto con gli altri dicasteri interessati, ha dettato la disciplina del regime di condizionalità sociale in agricoltura per attuare i regolamenti (UE) nn. 2021/2115 e 2021/2116, demandando ad un successivo decreto la definizione del sistema sanzionatorio<sup>45</sup>.

È significativo evidenziare che, sebbene il reg. (UE) n. 2021/2115

---

<sup>44</sup> V. il d.lgs. 27 giugno 2022, n. 104, recante *Attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea*, artt. 1, comma 1°, lett. a), 2°, 4°, 9°, 11°. A fronte del denunciato aggravio degli oneri burocratici che attanaglia l'applicazione del d.lgs. sulla trasparenza è allo studio del governo una sua rivisitazione.

<sup>45</sup> Il decreto è stato adottato dal Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, di concerto con il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero della Salute, statuendo l'applicazione in ambito nazionale, a partire dal 1° gennaio 2023, della condizionalità sociale, contenuta nel Piano Strategico Nazionale della PAC (PSP). Il decreto non fissa le sanzioni ma rinvia la definizione di esse ad un successivo decreto del MASAF da adottare entro 60 giorni dalla propria entrata in vigore e dovrà stabilire la sanzione da applicare in relazione alla singola violazione contestata. La sanzione dovrà essere, in ogni caso, effettiva, proporzionata e dissuasiva, dovrà consistere in una riduzione o un'esclusione dell'importo totale dei pagamenti e sarà subordinata alla valutazione di una serie di indici quali: la gravità delle norme violate, la durata o la ripetizione dell'infrazione, l'intenzionalità, l'eventuale spontanea ottemperanza al provvedimento dell'Autorità.

stabilisca che gli obblighi relativi alla condizionalità sociale debbano essere applicati dai singoli Stati membri al più tardi dal gennaio 2025, l'Italia, nel proprio PSN ne ha fissato l'applicazione a partire dal 1° gennaio 2023, data di entrata in vigore della nuova politica agricola comune.

In merito il Ministro dell'Agricoltura ha prontamente sottolineato la particolare rilevanza del provvedimento grazie al quale, per la prima volta, i responsabili delle infrazioni saranno privati dei benefici economici previsti dalla PAC<sup>46</sup>.

Quanto poi alle strutture di filiera, il PSN concentra il suo intervento verso il rafforzamento della loro competitività e verso il miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento, richiedendo una maggiore integrazione dei diversi attori coinvolti, una migliore gestione dell'offerta e l'ammodernamento delle strutture produttive.

Fra le misure ispirate alla *ratio* della partecipazione può essere inclusa quella contemplata nell'art. 153 del reg. UE n. 1308/2013, come risulta modificato dal reg. UE n. 2021/2117, il quale pone a carico degli statuti delle Organizzazioni di produttori (OP) il compito di stabilire «le regole atte a consentire ai produttori aderenti il controllo democratico della loro organizzazione e delle decisioni da essa prese, nonché dei suoi conti e del suo bilancio»<sup>47</sup>, cercando in tal modo di stemperare le diffuse diffidenze espresse dai produttori agricoli nei confronti di tali strutture di integrazione orizzontale,

---

<sup>46</sup> L'art. 14 del reg. (UE) n. 2021/2115 prevede che i percettori (agricoltori ed altri beneficiari) dei pagamenti diretti o dei pagamenti annuali, che non rispettino i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego, applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di cui all'allegato IV del medesimo regolamento, saranno sanzionati sulla base di un sistema efficace e proporzionato di sanzioni amministrative messo a punto dal PSN nel rispetto delle pertinenti disposizioni di cui al titolo IV, Capo V, *Sistemi di controllo e sanzioni amministrative relative alla condizionalità*, del reg. (UE) n. 2021/2116 che, sulla base del suo art. 89, consisterà in una riduzione o in una esclusione dell'importo totale dei pagamenti da concedere al beneficiario interessato in relazione alle domande di aiuto già presentate o che presenterà nel corso dell'anno civile in cui è accertata l'inosservanza.

<sup>47</sup> V. l'art. 153, par. 2, lett. c), del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento e del Consiglio (recante organizzazione comune dei prodotti agricoli), come sostituita dall'art. 1, par. 42, lett. a) del reg. (UE) n. 2021/2117.

frequentemente criticate perché reputate di essere scarsamente rappresentative e poco trasparenti nei bilanci, così causando situazioni di debolezza non solo per i singoli aderenti ma anche per le organizzazioni stesse all'interno del mercato.

Tuttavia, riguardo alla politica agricola in corso di attuazione non si possono tacere alcune criticità sollevate che – in assenza di interventi correttivi – non sarebbero certo d'aiuto ad implementare le strategie inclusive e partecipative *attraverso e nel* lavoro in agricoltura perché potrebbero causare una crescente riduzione delle strutture di produzione nel settore primario<sup>48</sup>.

In aggiunta alle reazioni provenienti dagli operatori, è stato lo stesso Commissario europeo all'Agricoltura a soffermarsi sulla necessità di destinare più fondi per la politica agricola comune, alla quale si continua a chiedere troppo senza valutare adeguatamente che – se si sovraccaricano gli agricoltori con varie funzioni e responsabilità e che per investire sul futuro bisognerà avere aziende redditizie – sarà giocoforza erogare ulteriori risorse finanziarie alla PAC aumentando la quota del bilancio UE da riservare ad essa, tenendo altresì conto del trend in rialzo dell'inflazione prevalentemente innescato dal caro energia e dalle intemperanze climatiche sempre più frequenti ed intense<sup>49</sup>.

Ciò deve essere accompagnato da almeno due rilievi: il primo è fondato sulle ulteriori insidie riscontrabili in altri atti normativi e programmatici, quali, ad esempio, quelle già indicate dalle opinioni di coloro che, nelle linee della Strategia *F2F*, ravvisano possibili penalizzazioni dei produttori primari, conseguenti riduzioni delle

---

<sup>48</sup> A mero titolo esemplificativo si richiamano le forti critiche alla PAC 2023-2027 espresse dalla più rappresentativa organizzazione professionale agricola spagnola – Asaja – essenzialmente motivate dalla riduzione dei pagamenti per il sostegno dei redditi a fronte degli aumenti delle limitazioni produttive e degli obblighi burocratici: v. *Nella PAC più oneri e meno aiuti, gli agricoltori spagnoli contestano la riforma*, in *Agrisole*, 21 novembre 2022.

<sup>49</sup> Al riguardo il Commissario J. Wojciechowski ha preannunciato che alla fine del 2023 verrà pubblicata una relazione, la quale, oltre ad essere utile per valutare la necessità di adattamenti dalla PAC in vigore, rappresenterà «un passaggio importante verso una visione di come dovrebbe essere la politica agricola comune dopo il 2027»: si veda l'articolo su *Agrisole* del 9 dicembre 2022, citato alla nota n. 19.



aziende nel settore e preoccupanti ripercussioni sul mercato agricolo europeo a favore di altri mercati nel contesto internazionale, mettendo a rischio il soddisfacimento delle esigenze di *food security* e di implementazione della funzione sociale inclusiva svolta da un certo tipo di agricoltura anche attraverso la forte richiesta di prestazioni di lavoro; il secondo rilievo muove dalle osservazioni che ravvisano nei regolamenti sulla nuova PAC una ridimensionata rilevanza degli aspetti relativi ai lavoratori immigrati<sup>50</sup>.

Vedremo quanto accadrà.

Tuttavia, nell'ambito dell'attività per la ricerca *Inspire*, è verosimile prevedere l'impegno, non trascurabile in termini di analisi critica dei dati e di riflessione propositiva, che sarà richiesto per continuare a verificare lo stato dell'arte e per individuare o formulare risposte efficaci agli obiettivi della condizionalità sociale fissati dalla PAC oltre che alle più ampie finalità e agli *input* derivanti dal contesto internazionale declinati nel quadro degli atti normativi e programmatici attuativi delle politiche per la coesione sociale, l'inclusione e l'integrazione, la partecipazione e lo sviluppo sostenibile.

---

<sup>50</sup> Così, I. CANFORA, V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, cit., p. 120.

# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MARGHERITA BRUNORI

## AGRICULTURAL DIVERSITY UNFOLDING THE CONCEPT IN EU LAW

### ABSTRACT

The CAP 2023/2027 has included agricultural diversity among its strategic objectives, but there is still unclarity around its content and scope. The article aims to assess its meaning from a legal perspective, explores to what extent the value is already engrained in the CAP 2023-2027, and finally, suggests the conditions that would foster its implementation. Firstly, the article explores how diversity in general is recognised as a value in the EU legal system and to what extent it has been included in the common agricultural policy. Secondly, it unfolds the components of agricultural diversity, which are then adopted for the assessment of EU agriculture and food law. The article concludes with a comment on the challenges to promotion of agricultural diversity and finally suggests how a right-based approach, which integrates the objective with the legal principle of substantial equality, could be a strategy for effectively supporting its achievement.

*La PAC 2023/2027 ha incluso la diversità agricola tra i suoi obiettivi strategici, ma permane incertezza sul suo contenuto e il suo ambito di applicazione. L'articolo mira a valutarne il significato dal punto di vista giuridico, esplora in che misura il valore sia già espresso nella PAC 2023-2027 e, infine, suggerisce le condizioni che ne favorirebbero l'attuazione. In primo luogo, l'articolo esplora come la diversità in generale sia riconosciuta come un valore nell'ordinamento giuridico dell'UE e in che misura sia stata inclusa nella politica agricola comune. In secondo luogo, vengono analizzate le componenti della diversità agricola, e quindi adottate per valutare in che misura la legislazione agricola e alimentare dell'UE riflette ed incorpora la diversità agricola. L'articolo conclude con un commento sulle sfide alla promozione*

*della diversità agricola e suggerisce come un approccio che integri l'obiettivo con il principio giuridico dell'uguaglianza sostanziale possa essere una strategia per sostenerne efficacemente il raggiungimento.*

KEYWORDS: Common Agriculture Policy – Agriculture Diversity – Biodiversity – Biocultural Diversity – Food Systems – Rights-Based Approach.

PAROLE CHIAVE: Politica agricola comune – Diversità in agricoltura – Biodiversità – Diversità bioculturale – Sistemi alimentari – Approccio basato sui diritti.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction. – 2. Diversity as a principle in EU law. – 3. Diversity in the CAP and the new delivery model. – 4. Qualifying agricultural diversity. – 5. Agrobiodiversity. – 6. Biocultural diversity. – 6.1 Quality schemes. – 7. Organizational Diversity; 8. Subjective diversity; 9. Concluding remarks: rights for agricultural diversity.

1. With the adoption of reg. (EU) n. 2021/2115, «agricultural diversity» has been inscribed as an autonomous value within one of the nine objectives of the Common Agricultural Policy (CAP)<sup>1</sup>. This concept – it might be argued – does not represent an absolute novelty in the common agricultural policy of the European Union. The prominence accorded to agricultural diversity among the underpinning goals to support «viable farm income and resilience of the agricultural sector across the Union» should not, however, be underestimated<sup>2</sup>.

Political momentum around the strategic relevance of diversity and diversification in the food and agriculture system has been growing for years, both under the impulse for economic and environmental sustainability of European agriculture and, since 2020, as a response to the international food system shocks caused by the Covid-19 pandemic, before, and the Russia invasion of Ukraine, after<sup>3</sup>. Diversity, under this angle, equates to a factor of resilience against the crises both for farmers and the whole agri-food system.

Territorial cohesion policies and the increasingly diverging views around the European Union political project constitute, as well, two different drivers for the recognition of diversity as a value. While the first develops around the recognition and valorisation of the diversity of territorial, economic and social contexts within the European regions<sup>4</sup>, the second drive towards stronger subsidiarity and autonomy in the

---

<sup>1</sup> This study has been conducted within the activities of the project FOODIVERSE, Diversifying sustainable and organic food systems, funded under the ERA-NETs SUSFOOD2 and CORE Organic Co-fund 2019, with the contribution from the Ministry on Agriculture and Food Sovereignty and Forestry. The author wishes to thank Miranda Geelhoed for her precious comments. Mistakes are my own.

<sup>2</sup> The first specific objective is «to support viable farm income and resilience of the agricultural sector across the Union in order to enhance long-term food security and agricultural diversity as well as to ensure the economic sustainability of agricultural production in the Union», reg. (EU) 2021/2115, art. 6, letter a).

<sup>3</sup> IPCC *Climate change and Land 2020*, in particular, section C.2.3; FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, 2021, FAO.

<sup>4</sup> B. GRAHAM SHAW, M. HART, *Cohesion And Diversity In The European Union: Irreconcilable Forces?*, in *Regional Studies*, 1999, vol. 33 fasc. 3, pp. 259-268

implementation of EU policies. Agriculture, as one of the strategic sectors of the European economy, absorbs and reflects such influences as well<sup>5</sup>.

Besides institutional agendas, synergies between academia and grass-roots movements have, in the last decades, nurtured alternative paradigms to the dominant food and agriculture industrial model, and braided claims related to environmental and social justice in food systems governance<sup>6</sup>. «Agroecology», the conceptual synthesis of such instances, posits that diversity is a precondition for the sustainability of food systems<sup>7</sup>. The circulation of this concept, and recently also its consideration by public institutions<sup>8</sup>, is stimulating academic debate for furthering the comprehension of the impact of diversity on the sustainability of food and agricultural systems<sup>9</sup>.

However, there is still much unclarity around the scope and definition of «agricultural diversity». In literature, agronomists generally limit the investigation to farm-level diversity and focus on biological diversity<sup>10</sup>; economists interpret agricultural diversity mainly in terms of income diversification<sup>11</sup>, while social scientists adopt a broader perspective that encompasses rural development and food systems<sup>12</sup>. For what concerns legal scholarship, the literature focuses on several specific elements that

---

<sup>5</sup> F. ALBISINNI, *La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia*, in *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, Quaderni dei Georgofili, 2021.

<sup>6</sup> M. MONTEDURO, P. BUONGIORNO, S. DI BENEDETTO, A. ISONI, *Law and Agroecology*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2015.

<sup>7</sup> IPES-Food, *From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems*. International Panel of Experts on Sustainable Food systems (Lead Coordinating author: Emile A. Frison), 2016.

<sup>8</sup> FAO Council, *The Ten Elements of Agroecology November 2019* (CL 163/13 Rev.1); Opinion of the European Committee of the Regions – Agro-ecology (2021/C 106/05).

<sup>9</sup> Horizon Europe Work Programme 2023-2024 9. Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment (European Commission Decision [C (2022) 7550] of 6 December 2022); L. BODIGUEL, *La place de l'agroécologie dans la nouvelle politique agricole commune 2023-2027*, in *Revue de l'Union Européenne*, 2022, fasc. 663, p. 604 ss.

<sup>10</sup> M. DARDONVILLE, N. URRUTY, C. BOCKSTALLER, O. THEROND, *Influence of diversity and intensification level on vulnerability, resilience and robustness of agricultural systems*, in *Agricultural Systems*, 2020, fasc. 184, 102913.

<sup>11</sup> F. TACCONI, K. WAHA, J. OJEDA, P. LEITH, *Drivers and constraints of on-farm diversity*. A review, in *Agronomy for Sustainable Development*, 2022, vol. 42, fasc. 1, p. 2 ss; C. HARKNESS, F. J. AREAL, M. A. SEMENOV, N. SENAPATI, I. F. SHIELD, J. BISHOP, *Stability of farm income: The role of agricultural diversity and agri-environment scheme payments*, in *Agricultural Systems*, 2021, fasc. 187, 103009.

<sup>12</sup> D. GAITÁN-CREMASCHI, L. KLERKX, J. DUNCAN, J. H. TRIENEKENS, C. HUENCHULEO, S. DOGLIOTTI, ... AND W. A. ROSSING, *Characterizing diversity of food systems in view of sustainability transitions*. A review, in *Agronomy for sustainable development*, 2019, vol. 39, pp. 1-22; O. VINCENT, G. FEOLA, *A framework for recognizing diversity beyond capitalism in agri-food systems*, in *Journal of Rural Studies*, 2020, fasc. 80, pp. 302-313.

pertain to agricultural diversity, such as natural biodiversity and diversity of genetic resources<sup>13</sup> agricultural diversification at farm level<sup>14</sup>, short food chains<sup>15</sup>, traditional products<sup>16</sup>, public procurement<sup>17</sup>. While cross-cutting themes such as multifunctional and sustainable agriculture find significant space in legal studies<sup>18</sup>, agricultural diversity as such is seldom considered<sup>19</sup>.

The explicit inclusion of such expression among the CAP 2023-2027 objectives represents therefore a good occasion to deepen the understanding of the term. The present study, therefore, assesses its meaning from a legal perspective, explores to what extent the value is already engrained in the CAP 2023-2027, and finally, suggests the conditions that would foster its implementation. Firstly, the article explores how diversity in general is recognised as a value in the EU legal system and to what extent it has been included in the common agricultural policy. Secondly, it unfolds the components of agricultural diversity, which are then adopted for the assessment of EU agriculture and food law. The article concludes with a comment on the challenges to promotion of agricultural diversity and finally suggests how a right-based approach, which integrates the objective

---

<sup>13</sup> L. COSTANTINO, *Semi e biodiversità. strumenti giuridici per la costruzione di filiere agroalimentari sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, pp. 206-231, B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2021, pp. 279-324. M. PIERRI, *Diritto al cibo, diversità alimentare e agrobiodiversità: quali strumenti di tutela? Osservazioni su alcune esperienze significative tra diritto internazionale e sovranità nazionale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2016, fasc. 2, p. 33 ss.

<sup>14</sup> G. STRAMBI, *Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrovoltico*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2021, pp. 395-422, S. MASINI, «Terra» e «natura». *Conferme e traguardi nell'applicazione del ciclo biologico*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 723-764; P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 68-101.

<sup>15</sup> P. LATTANZI, A. KAPALA, *Mandatory food information in case of short food supply chains and local food systems in EU and US legislation: a comparative study*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2021, fasc. 1, pp. 217-236; G. COCCO, *Filiera corta e "farmers' markets"*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, fasc. 2, pp. 167-208, A. TOMMASINI, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, pt. 1, pp. 33-69.

<sup>16</sup> I. CANFORA, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Dir. agroalim.*, 2016, fasc. 1, pp. 29-46.

<sup>17</sup> A. I. TRAPÈ, *Il public food procurement strumento per la sostenibilità del sistema alimentare. Evoluzione del quadro normativo, criticità applicative e prospettive di innovazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 5-360.

<sup>18</sup> As a recent example, see S. MASINI, V. RUBINO (a cura di) *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Cacucci Editore, 2021.

<sup>19</sup> One exception is I. COUTURIER, *La diversification en agriculture: aspects juridiques*, 2000. See also S. MASINI, «Greening» e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 140-166.

with the legal principle of substantial equality, could be a strategy for effectively supporting its achievement.

2. Before venturing into the challenge of understanding diversity in food and agriculture law, it is worth briefly considering the significance of diversity in legal systems, in general, and in EU law, in particular. In fact, diversity enters into the legal picture in connection to its antithesis: equality. The tension between the two lies at the core of the principle of protection, and the extent to which the two extremes are considered and balanced determines the legal outcome in terms of recognition and protection of particular social categories and situations<sup>20</sup>.

From a European public law and legal order viewpoint, the literature has sought to analyse diversity *vis-à-vis* integration in the European Union constitutional setting<sup>21</sup>. The very adoption in 2000 of the motto «United in diversity» is a statement on the central position that this term bears within the European Union's core values<sup>22</sup>. A first reference to diversity as a value is found in art. 3, par. 3, of the Treaty on European Union, which acknowledges that the European Union «shall respect its rich cultural and linguistic diversity, and shall ensure that Europe's cultural heritage is safeguarded and enhanced». The principle of integration of the respect and promotion of cultural diversity in the implementation of the other policies is then affirmed in art. 167 TFEU, and the Charter of Fundamental Rights of the European Union reaffirms cultural diversity as a funding value<sup>23</sup>.

Diversity coexists, and is to be balanced with, the other objectives of the EU<sup>24</sup>. Indeed, the tension between the safeguard of legal and cultural

---

<sup>20</sup> See M. MECCARELLI (a cura di) *Diversità e discorso giuridico. Temi per un dialogo interdisciplinare su diritti e giustizia in tempo di transizione*, Universidad Carlos III De Madrid, 2016.

<sup>21</sup> A. VON BOGDANDY, *The European Union as situation, executive, and promoter of the international law of cultural diversity—elements of a beautiful friendship*, in *European journal of international law*, 2008, vol. 19, fasc. 2, pp. 241-275.

<sup>22</sup> G. N. TOGGENBURG, 'United in diversity': *Some thoughts on the new motto of the enlarged Union*, in *Il Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages* (pp. 27-28).

<sup>23</sup> «The Union contributes to the preservation and to the development of these common values while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe as well as the national identities of the Member States and the organisation of their public authorities at national, regional and local levels; it seeks to promote balanced and sustainable development and ensures free movement of persons, services, goods and capital, and the freedom of establishment», Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2000/C 364/01), Preamble; «The Union shall respect cultural, religious and linguistic diversity», Id, *Article 22*.

<sup>24</sup> Art. 3, c. 3 TEU. While cultural diversity was acknowledged in the first version of the

diversity and the need to effectively realize the internal market has been a fundamental occupation of the Court of Justice of the European Union, which developed principles and criteria for the resolution of such legal conflicts<sup>25</sup>. Remarkably, food-related legislation constituted the basis of much jurisprudence on the matter.

Taking inspiration from an etymological perspective, a study on the topic could stem from the premise that «agricultural diversity» is a manifestation of the «cultural diversity» posed as a founding value of the EU, as seen above. A study on the legal dimension of agricultural diversity can therefore investigate how effectively diversity is recognised as a value in food and agriculture EU law and policies.

3. The Treaty on the Functioning of the European Union has provided the constitutional foundation for a common agricultural policy, and consequently for a gradual harmonization of a growing number of regulatory aspects, by including agriculture as a matter of shared competence between the Member States and the Community<sup>26</sup>.

An implicit enucleation of diversity as a value could be appreciated already in art. 39 TFEU, par. 2: «In working out the common agricultural policy and the special methods for its application, account shall be taken of: (a) the particular nature of the agricultural activity, which results from the social structure of agriculture and from structural and natural disparities between the various agricultural regions; (b) the need to effect the

---

Treaty on European Union, its value was highlighted in the reform of the Treaty in 1997: «4. The Community shall take cultural aspects into account in its action under other provisions of this Treaty» (Art 128 TUE 1992 Maastricht); «25. Article 128(4) shall be replaced by the following: “4. The Community shall take cultural aspects into account in its action under other provisions of this Treaty, in particular in order to respect and to promote the diversity of its cultures”», Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340, 10/11/1997.

<sup>25</sup> A. PATRÃO, *Party Autonomy: Removing Obstacles to Legal Diversity in the European Market*, in *Mkt. & Competition L. Rev.*, 2019, vol. 91, fasc. 3; J. MULDER, *Unity and Diversity in the European Union's Internal Market Case Law: Towards Unity in Good Governance*, in *Utrecht J. Int'l & Eur. L.*, 2018, vol. 34, p. 4 ss. C. TOWNLEY, CHRIS, A. H. TÜRK, *The Constitutional Limits of EU Competition Law – United in Diversity*, in *The Antitrust Bulletin*, 2019, vol. 64, fasc. 2, pp. 235-283; C. SEMMELMAN, *Legal principles in EU law as an expression of a European legal culture between unity and diversity*, Maastricht European Private Law Institute Working Paper n. 2012/7; D. THYM, “United in Diversity” – *The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order*, in *German Law Journal*, 2005, vol. 6, fasc. 11, pp. 1731-1747.

<sup>26</sup> TFEU, art. 4, par. 2, letter d).



appropriate adjustments by degrees; (c) the fact that in the Member States agriculture constitutes a sector closely linked with the economy as a whole». The creation of a common set of rules governing the agricultural sector has been characterized since the very beginning by a tension between, on the one hand, the need to harmonize national legal regimes and overcome the obstacles to the common/single market, and, on the other, the need to safeguard the traditional markets and food cultures.

In the CAP 2014-2020, agricultural diversity took mainly the form of biological diversity, crop diversification and income diversification<sup>27</sup>, while the diversity of agricultural systems appeared as a factor to be considered while admitting the practices covered by agri-environment-climate measures<sup>28</sup>.

Diversity in agriculture has begun to grow as an underlying value of the common agricultural policy in the wake of the 2023-2027 CAP reform. The European Parliament resolution of 27 October 2016 on how the CAP can improve job creation in rural areas represented a significant step in that direction<sup>29</sup>. The new CAP structure and delivery model composed of

---

<sup>27</sup> Reg. (EU) 1307/2013: Biodiversity (recital 44, art. 46); Crop diversification (recital 37 and 41, art 44); Income (economic) diversification of farmers and agricultural holdings, including from non-agricultural activities (recital 26: «Given the potential for non-agricultural activities to contribute to the income diversification of agricultural holdings and to the vitality of rural areas, an agricultural area of a holding that is used also for non-agricultural activities is to be considered eligible on condition that it is used predominantly for agricultural activities»); reg. (EU) 1305/2013, art. 5: «(2) enhancing farm viability and competitiveness of all types of agriculture in all regions and promoting innovative farm technologies and the sustainable management of forests, with a focus on the following areas: (a) improving the economic performance of all farms and facilitating farm restructuring and modernisation, notably with a view to increasing market participation and orientation as well as agricultural diversification»; «(4) restoring, preserving and enhancing ecosystems related to agriculture and forestry, with a focus on the following areas: (a) restoring, preserving and enhancing biodiversity, including in Natura 2000 areas, and in areas facing natural or other specific constraints, and high nature value farming, as well as the state of European landscapes»; «(6) promoting social inclusion, poverty reduction and economic development in rural areas, with a focus on the following areas: (a) facilitating diversification, creation and development of small enterprises, as well as job creation».

<sup>28</sup> «(40) In order to accommodate the diversity of agricultural systems and the different environmental situations across the Union, it is justified to recognise, in addition to the three greening practices established in this Regulation, practices covered by agri-environment-climate measures or certification schemes that are similar to greening and that yield an equivalent or higher level of benefit for the climate and the environment (...).».

<sup>29</sup> «R. whereas experience on the ground shows that other kinds of agricultural development are possible, providing better results in terms of food quality and agronomic, environmental and socio-economic performance, that it is important to support and promote diversity of agricultural systems, and that small and medium-sized farms which are generally more diversified, innovative and highly flexible, are often well organised in terms of forming

objectives and indicators contributed to highlighting and streamlining the underpinning goals of the policy, therefore making it possible to appreciate in a more direct way toward which objective each intervention is directed. Consequently, the CAP 2023-2027 included agricultural diversity among its objectives and reg. (EU) 2021/2115 indicates what actions are aimed at its promotion.

At the same time, since the new model promoted greater subsidiarity in the implementation of the policy, appreciating to what extent each State embraced a transformative approach is a more cumbersome task. When sub-national autonomies are endorsed with legislative competence, as in the case of Italian regions, the assessment has to entail this additional level. Furthermore, the policy tailoring structured in indicators and targets rather than in positive or negative obligations of conduct blurs the boundaries between legal analysis and the interpretation of quantitative data<sup>30</sup>. Whereas the decentralised, result-oriented system determines *per sé* a greater variety in the implementation of the CAP – since flexibility is granted both in the choice of interventions, in the attribution of resources, and in the definition of terms and criteria –, the variability of CAP implementation does not equate directly to greater agricultural diversity.

4. In the face of this picture, the question to be posed pertains, firstly, to what extent a legal definition of agricultural diversity could be drafted and for what purpose. Indeed, to the extent that the term is already circulating, a comprehensive legal definition could become an instrument to test policy coherence, and it could also become a parameter to balance different interests. Finally, it has to be ascertained to what extent the EU regulatory framework can effectively protect and promote agricultural diversity *vis-à-vis* the other objectives.

As an extra-legal objective, agricultural diversity is the theorization of a complex of socio-economic and geographical factors and results in the different combinations of such factors in time and space. Social research has layered diversity in food systems in three dimensions: agrobiodiversity,

---

producer groups and co-operatives and benefit the communities in which they are located, thereby supporting a rural economy, which is the key to the development of European agriculture». European Parliament resolution of 27 October 2016 on how the CAP can improve job creation in rural areas (2015/2226(INI)).

<sup>30</sup> This choice reflects a general trend in international governance. See K. DAVIS, A. FISHER, B. KINGSBURY, S. E. MERRY (a cura di), *Governance by indicators: Global power through classification and rankings*, Oxford University Press, 2012.

biocultural diversity and organizational diversity<sup>31</sup>. The first dimension, biodiversity for food and agriculture has been defined as «the variety and variability of animals, plants and micro-organisms at the genetic, species and eco-system levels that sustain the ecosystem structures, functions and processes in and around production systems, and that provide food and non-food agricultural products»<sup>32</sup>. Secondly, biocultural diversity is conceptualised as «the total variety exhibited by the world's natural and cultural systems» and it builds on the assumption that culture and nature are mutually constituting<sup>33</sup>. Finally, organizational diversity refers to the food system's economic and legal regime and pertains to the diversity of modes of organization and coordination of resources and labour in the agri-food system<sup>34</sup>. The present study adopts this categorization and adds a fourth one pertaining to subjective diversity. Subjective diversity could be defined as the heterogeneity of subjects and subjective characteristics of persons and groups involved in agriculture who meet institutional recognition. Indeed, every regulatory regime recognises – either implicitly or explicitly –, specific subjective qualities to the recipients of the norm, and the complex of right and duties inscribed to subjects meeting the selected criteria result in the creation of a specific legal status. Subjective diversity could be therefore pictured as the degree of recognition of different statuses within the legal system.

Comparing and contrasting the theory and the legal framework allows us to find regulatory areas where diversity is constrained, and conversely highlight regulatory spaces where diversity is already adequately recognised as a value and promoted. In the next part, the study exemplifies to what extent the legal framework acknowledges diversity in its four dimensions, and to what extent the interplay of different regulatory regimes affects its promotion. In each of the following sections, key areas of EU agriculture and food law will be interrogated to understand to what extent diversity

---

<sup>31</sup> Foodiverse.eu.

<sup>32</sup> FAO, *Guidelines for the preparation of the Country Reports for The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, FAO, 2013.

<sup>33</sup> According to Diaz et al, biocultural diversity denotes three concepts: «Firstly, diversity of life includes human cultures and languages; secondly, links exist between biodiversity and cultural diversity; and finally, these links have developed over time through mutual adaptation and possibly co-evolution», S. DÍAZ, S. DEMISSEW, J. CARABIAS, C. JOLY, M. LONSDALE, N. ASH, ... D. ZLATANOVA, *The IPBES Conceptual Framework – Connecting nature and people. Current Opinion in Environmental Sustainability*, IPBES 2015, vol. 14, pp. 1-16.

<sup>34</sup> P. McMICHAEL, *A food regime genealogy*, in *The journal of peasant studies*, 2009, 36.1, pp. 139-169; D. GAITÁN-CREMASCHI et al., *Characterizing diversity of food systems in view of sustainability transitions. A review*, supra.

is recognised as a value, and to what extent it is promoted while balancing other goals. Whereas the focus is on «agricultural» diversity, it is necessary to expand the scope of investigation also to upstream and downstream legal settings. Indeed, several external factors to agricultural production exert deep influence on the subjects engaging in agriculture, the way agricultural activities are organized, the kind and quality of agricultural production, and the market to which agricultural products are oriented. For this reason, the study considers key regulatory areas covering natural resources access and use (such as genetic resources and agricultural land), production methods, commercialization and presentation of agricultural products, as well as food safety and food provisioning.

5. Biological diversity enjoys strong consideration in EU agri-environmental law and its safeguard is the result of a number of laws protecting environmental resources, species and habitats<sup>35</sup>; limiting and managing the use of pesticides<sup>36</sup>; as well as policies encouraging or requesting the adoption of certain practices<sup>37</sup>. By strengthening the green architecture, the CAP 2023-2027 has sought to streamline environmental protection in direct payments through a dedicated strategic objective<sup>38</sup>.

The most contentious aspect regarding biodiversity concerns the diversity of genetic resources used for food and agriculture. In response to the call for agricultural transition and climate change adaptation strategies, contrasting claims are reinforcing the criticism and polarising the debate about the legal framework on plant reproductive material<sup>39</sup>. On the one hand, technological advancements call for facilitated authorization and commercialization of biotechnologies and presuppose a reliance on strong protection of intellectual property rights<sup>40</sup>. On the other, the diffusion of

---

<sup>35</sup> M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 01-02, 2016, p. 1 ss; F. CARPITA, A. DE LORENZO, *Biodiversità, una questione fondamentale per la tutela dell'ambiente: il ruolo dell'Ente parco nella tutela delle aree protette*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2012, vol. 175, pp. 9-33.

<sup>36</sup> L. PASTORINO, E. TOMASELLA, *La disciplina europea dei fitosanitari all'incrocio tra diritto agroambientale e agroalimentare*, *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 36 ss.

<sup>37</sup> P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali* in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 68-101.

<sup>38</sup> Reg. (UE) 2021/2115, art. 6, par. 1, letter f).

<sup>39</sup> Commission Staff Working Document Study on the Union's options to update the existing legislation on the production and marketing of plant reproductive material SWD (2021) 90.

<sup>40</sup> The reference is to the debate around new genome editing techniques. To this

organic agriculture and other alternative agricultural practices and markets condemn the excessive rigidity of the current regime, based on a general rule allowing only the circulation of certified seeds or reproductive material, which registration follows the processes of Distinctness, Uniformity, and Stability (DUS) testing and Value for Cultivation and Use (VCU) testing<sup>41</sup>. While exceptions were introduced to facilitate the registration of conservation varieties, amateur varieties, and varieties with no intrinsic value for commercial crop production but developed for growing under particular conditions<sup>42</sup>, those are perceived by peasants' seeds associations as still too restrictive and ultimately unsuitable for meeting the needs of their users<sup>43</sup>.

Scant attention to this aspect was one of the reasons that brought to the failure an earlier EU Commission's attempt to reform seed laws<sup>44</sup>. Shortly after, the acknowledgement of a lack of suitable plant reproductive material for organic agriculture enabled a new exception to the general system<sup>45</sup>, then formalized by the new organic agriculture reg. (EU) 848/2018. Thanks to art. 13 of the regulation, following a notification, «plant reproductive material of organic heterogeneous material may be marketed without complying with the requirements for registration and without complying with the certification categories» set out by pertinent EU legislation<sup>46</sup>.

A symptom of the growing perception of the inadequacy of the legal regime is represented by a 2020 reform of the French rural code. The French legislator, forcing the interpretation of art. 2, letter *a*) of directive

---

regard, see: S. BOLOGNINI, *L'impiego in agricoltura delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione: tallone di Achille della strategia «dal produttore al consumatore»*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, pp. 544-568.

<sup>41</sup> Directive 2002/53/EC and directive 2002/55/EC.

<sup>42</sup> Directive 2008/62/EC, directive 2009/145/EC and directive 2010/60/EU.

<sup>43</sup> Specifically, the Distinctness, Uniformity, and Stability testing is only partially excepted by article 4 of the directive 2008/62/EC, as it only allows for a partial derogation to the uniformity level; the region of origin (article 8) limits the circulation of the resource, which is particularly constraining face to climate change.

<sup>44</sup> Proposal for a Regulation On the production and making available on the market of plant reproductive material (plant reproductive material law), COM/2013/0262 final - 2013/0137 (COD).

<sup>45</sup> Commission Implementing Decision of 18 March 2014 on the organisation of a temporary experiment providing for certain derogations for the marketing of populations of the plant species wheat, barley, oats and maize pursuant to Council Directive 66/402/EEC, C(2014) 1681.

<sup>46</sup> Directives 66/401/EEC, 66/402/EEC, 68/193/EEC, 98/56/EC, 2002/53/EC, 2002/54/EC, 2002/55/EC, 2002/56/EC, 2002/57/EC, 2008/72/EC and 2008/90/EC.

66/401/CE<sup>47</sup>, in 2020 issued a modification of the Code Rural (art. L 661-8) affirming that the disposal, supply or transfer, carried out free of charge or against payment of seed or plant reproductive material of cultivated species of varieties belonging to the public domain to non-professional end users not seeking the commercial exploitation of the variety is not to be considered commercialization, provided that they comply with the health and safety rules relating to selection and production<sup>48</sup>. The notification of this legislative project spurred the Commission's reaction, which clarified that this interpretation conflicts with the scope of the term «marketing» under directive 66/401/CE and directive 2002/55/CE<sup>49</sup>. The Commission also remarked that – the ongoing reform project for the plant reproductive material regulation considered – States should abstain to act unilaterally<sup>50</sup>. The reform was nevertheless enacted, exposing France to the infraction procedure *ex art. 258 TFEU*.

The Farm to Fork and the Biodiversity strategies have recently given new input for a comprehensive reform of the sector which considers the new environment and the new challenges to be faced<sup>51</sup>. The EU Council requested the Commission to conduct a new study on Plant Reproductive Material<sup>52</sup>. Based on the Study, the Commission is to release a regulation proposal by the end of 2023. Meanwhile, due to the complexity of the law and the narrow spaces left for the circulation of conservation varieties and peasants' seeds, the promotion of agrobiodiversity largely depends on the proactiveness of Member States (and regions) in that regard<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> Art. 2, letter *a*) c. 3, of directive 2002/55/EC contains another opening for the utilisation of such seeds for industrial purposes, which can be used in the context of integrated value chains. RÉSEAU SEMENCES PAYSANNES, *Kit réglementaire* August 2021, p. 14.

<sup>48</sup> Law No 2020-699 of 10 June 2020, art. 10.

<sup>49</sup> Notification 2020/155/F, Brussels, 22.06.2020 C(2020) 4275 final

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system (COM/2020/381 final); Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives (COM/2020/380 final).

<sup>52</sup> Council Decision (EU) 2019/1905 of 8 November 2019 requesting the Commission to submit a study on the Union's options to update the existing legislation on the production and marketing of plant reproduction material. See also: Data gathering and analysis to support a Commission study on the Union's options to update the existing legislation on the production and marketing of plant reproductive material, Final report (SWD(2021)90 final) <https://op.europa.eu/s/pknd>.

<sup>53</sup> Besides the French example, it is worth recalling the Italian Law n. 194/2015.

6. Concerning biocultural diversity, one of its most paradigmatic expressions is food, conceived as the product of agricultural and transformation techniques, territorial characteristics and local culture<sup>54</sup>. Its appreciation under this viewpoint has nevertheless to be balanced with the legal regime applying to foodstuff. In the EU context, food is primarily considered a commodity, and therefore the harmonization of national laws on food commercialization, and the uniformization of food characteristics and production was a necessary step to facilitate its exchange across different national markets. Technical standards for the production of food are consequently the main playfield on which to address and balance different and potentially contrasting interests. Their introduction follows the *stand-still* rule according to which the State has to notify the Commission of its intention to introduce a new regulation and wait three months before its application<sup>55</sup>.

There are three main aspects of food law where the tension between biocultural diversity and the promotion of EU objectives is particularly evident, and they pertain to the product denomination, the food safety rules exceptions for the local sale of small quantities of food, and food with traditional characteristics. For what concerns product denomination, the seminal *Cassis the Dijon case*<sup>56</sup> introduced the principle of mutual recognition and opened the floor to overcome technical obstacles to the internal market<sup>57</sup>. The negative consequences of the principle of mutual recognition on the quality of food<sup>58</sup> were soon evidenced, and a second principle was created to balance the effects of the *Cassis the Dijon* principle. According to the *Smanor* Principle, called after the case where it was first applied, a State can legitimately request that a product is marketed in its territory with a different name from the one used in the country of origin if in its territory the same name is used for a product with *remarkably* different

---

<sup>54</sup> V. PIERGIGLI, *Cibo e cultura: i prodotti alimentari tipici tra patrimonio culturale e industria creativa*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata-Volume II*, 2020, pp. 529-553.

<sup>55</sup> Directive 2015/1535/EU laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (codification).

<sup>56</sup> Case 120/78 *Cassis de Dijon*, UJ C256 of 3 October 1979.

<sup>57</sup> By doing so, it applied to food products a jurisprudential rule created for all commodities by the case 8/74 *Dasonville*.

<sup>58</sup> M. GIUFFRIDA, in R. SAIJA AND P. FABBIO (eds), *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato* (Cedam 2019) p 18. See also M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, 2015, fasc. 4, p. 677.

characteristics<sup>59</sup>. The *Smanor* principle currently works as an exceptional rule set by art. 39 of reg. (EU) 1169/2011, whereas the general norm is the mutual recognition of the legal names of products<sup>60</sup>. Notwithstanding the fact that States cannot prevent the commercialization in their territory of foods with different technical norms produced in another European country, they can still oblige national producers who want to sell their products in the territory to follow national technical standards<sup>61</sup>.

Regarding food safety requirements for direct sales, art. 1(3) of reg. (EC) n. 852/2004 and art. 1(4) of reg. (EC) n. 853/2004 allow the establishment of national measures concerning the direct supply, by the producer, of small quantities of primary products, and of meat from poultry and lagomorphs slaughtered on the farm, to the final consumer or to local retail establishments directly supplying the final consumer. The Commission recently stressed that such measures are allowed, provided that they are consistent with the objectives of those regulations, and that a «close relationship between the producer and the consumer»<sup>62</sup>. Bearing an exceptional character, the effectiveness of such provisions relies on the national or sub-national level and on the willingness of institutions to exploit regulatory windows and provide operators with clear provisions on what they can and cannot do<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> The ruling concerned the commercialization under the name of 'yoghurt' of a product without live lactic ferments.

<sup>60</sup> The norm currently in place is found in art. 17 of reg. (EU) 1169/2011.

<sup>61</sup> An example of the application of this rule is the case of the Italian marketing rules of «pasta». According to d. PR 9 February 2001 n. 187, the name «pasta» can be used only for products using durum wheat. The act nevertheless says that the pasta produced in other countries with soft wheat can be sold in the territory, provided that it is labelled as «soft wheat pasta».

<sup>62</sup> Recital (10) to reg. (EC) No 852/2004:«(...) However, in the case of the direct supply of small quantities of primary products, by the food business operator producing them, to the final consumer or to a local retail establishment, it is appropriate to protect public health through national law, in particular because of the close relationship between the producer and the consumer»; Recital (11) to Regulation (EC) No 853/2004: «(...) Moreover, where small quantities of primary products or of certain types of meat are supplied directly by the food business operator producing them to the final consumer or to a local retail establishment, it is appropriate to protect public health through national law, in particular because of the close relationship between the producer and the consumer». Detailed Opinion from the Commission 2022/613/B, issued, 'Royal Decree amending the Royal Decree of 7 January 2014 on the direct supply by a primary producer to the final consumer or to local retail trade of small quantities of certain foodstuffs of animal origin, the Royal Decree of 13 July 2014 on the hygiene of foodstuffs and the Ministerial Decree of 22 March 2013 on the easing of the detailed rules for the application of self-monitoring and traceability in certain establishments in the food chain'.

<sup>63</sup> A recent example of the exploitation of this flexibility is found in Italian law, in l.



Even before the adoption of the Hygiene Package, concerns were rising around the impact that those requirements would have on small food productions and especially on those products that derived their characteristics from the traditional processes, which often are not in compliance with hygiene rules. The Commission reg. (Ec) n. 2074/2005, in setting the details for the implementation of the regulations, therefore included some derogations for traditional products. Art. 7 defines «foods with traditional characteristics» as «foods that, in the Member State in which they are traditionally manufactured, are: (a) recognised historically as traditional products, or (b) manufactured according to codified or registered technical references to the traditional process, or according to traditional production methods, or (c) protected as traditional food products by a Community, national, regional or local law». The said foods with traditional characteristics may be exempted from the application of hygiene standards relating to the premises and the materials used in the process upon notification of the State to the Commission<sup>64</sup>. In addition, in accordance with art. 13, par. 3 and 4, States can adopt certain adapting rules for ensuring that the regulatory framework set up by the Hygiene Package is attuned to the local context and to the necessities of small food producers but, in this case, the derogation procedure is more rigid, and the objectives of the food safety regulation should be guaranteed.

6.1 While the just illustrated norms describe exceptional regimes to the general rule, quality schemes have a positive recognition of biocultural diversity. In partial contradiction with its earlier approach, the Commission, while reforming the quality scheme framework in 2012, recognised that the communication from the producer to the consumers on the «characteristics and agricultural attributes» is to be valued. The

---

1 April 2022, n. 30 'Norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale' (*Gazz. uff.* n. 94 del 22 aprile 2022). Its art. 7 regards the introduction, by regions and autonomous provinces, of a dedicated discipline for the simplification of the structural requirements of the premises intended for the processing, production and sale of the products. Legge regionale Toscana 21 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione e il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale) and its implementing regulation (Decreto del Presidente della Giunta regionale Toscana del 24 luglio 2019 - N. 46/R) are one example of a proactive regulatory approach that endows operators with clear and detailed guidelines on hygiene requirements tailored on the needs of small-scale producers and direct sales. Legge regionale Campania 4 dicembre 2019, n. 24, and Legge regionale Piemonte 22 gennaio 2019, n. 1 followed the same approach.

<sup>64</sup> The Italian law recognized traditional agri-food varieties with legge n. 526/1998 art. 10, and d.lgs 173/1998.

recital of reg. (EU) n. 1151/2012 affirms that «Citizens and consumers in the Union increasingly demand quality as well as traditional products. They are also concerned to maintain the diversity of the agricultural production in the Union». The Commission acknowledged the increased importance attributed by consumers not only to the tastiness of foods but also to the correspondence of such products or producing process or origin to particular emotions or sensitivity<sup>65</sup>. Reg. (EU) 1151/2012 in addition to regulating Quality Schemes, such as protected designations of origin, protected geographical indications, and traditional specialities guaranteed, introduced a scheme for «optional quality terms» (art. 29) and recognises national rules on optional quality terms if they do not conflict with the regulation. Quality schemes represent a precious tool for connecting landscape, rural development and quality of products<sup>66</sup>. Nevertheless, the critics moved recently by the UN Special Rapporteur on toxics and human rights against prosecco production show how they also can bear heavy contradictions<sup>67</sup>. The new CAP has operated a reform on the regulation on quality schemes (reg. (EU) 2021/2117, art. 2) in order to better attune the framework with the sustainability objective, and the impacts will be appreciated in due course<sup>68</sup>.

7. Even though the EU Treaties allow for some relevant exceptions to the application of competition laws in the agricultural sector, the liberalization and globalization of agricultural markets have played and still profoundly impact the organizational structure of food chains. Having

---

<sup>65</sup> Commission directive 70/50/EEC abolished all measures adopted by public authorities «which favour domestic products or grant them a preference, other than an aid, to which conditions may or may not be attached» (art. 2, par. 2). Accordingly, states cannot «confine names which are not indicative of origin or source to domestic products only» (art. 2, par. 2, letter s).

<sup>66</sup> P. BORGHI, *Montagna, paesaggio, marketing territoriale: le esigenze dell'economia, gli strumenti del diritto*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 100-114.

<sup>67</sup> When too successful, they impose internal standardization and homogenization not only of a product but also of the geographical region where such food is produced, with potentially negative impacts on the environment and on the agricultural diversity at the local level. See for instance how the Prosecco case was brought to the attention from the United Nations Special Rapporteur on toxics and human rights in 2021. See: Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes, Marcos Orellana, Visit to Italy. A/HRC/51/35/Add.2, 13 July 2022.

<sup>68</sup> On this topic: A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell'impresa agricola?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 239-258

dismissed the strong protectionist approach to regulating agriculture markets, European Union and consequently Member States can rely only on a few instruments to intervene in the market<sup>69</sup>. Producer organizations, short food supply chains, public procurement, fair contractual practices, and access to land are some of the key contributing factors for shaping the organizational diversity of the agricultural market. The extent to which such regulatory frameworks enable the inclusion of diverse agriculture approaches affects the overall systems and enables, or hinders, diversity.

The CAP 2023-2027 includes several novelties with regard to producer organisations, short food chains and public procurement. Firstly, reg. (EU) n. 2021/2117 reformed the norms pertaining to producer organisations with the endeavour to strengthen the sustainability potential, reinforce internal democratic control and safeguard small-scale producers. In this regard, art. 158, par. 1, letter *b*) affirms that provisions fixing the minimum participants number or volume for producers' organization «shall not prevent the recognition of producer organisations which are dedicated to small-scale production». Secondly, despite the new CAP does not include a definition of the short supply chain<sup>70</sup>, it mentions it in the Result indicator R.10PR «Better supply chain organisation: Share of farms participating in producer groups, producer organisations, local markets, short supply chain circuits and quality schemes supported by the CAP», to improve the farmers' position in the value chain. Thirdly, concerning public procurement, the reformed reg. (EU) n. 1308/2013, art. 23 par. 11, regarding the aid for the supply of school fruit and vegetables and of school milk, accompanying educational measures and related costs, included that «Member States shall choose the products to be featured in distribution or to be included in accompanying educational measures on the basis of objective criteria which shall include one or more of the following: health and environmental considerations, seasonality, variety and the availability of local or regional produce, giving priority to the extent practicable to products originating

---

<sup>69</sup> A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, in *Riv. dir. agr.* fasc. 4, 2021, pp. 453-503.

<sup>70</sup> In reg. (EU) n. 1305/2013, «short supply chain» was defined as a «supply chain involving a limited number of economic operators, committed to co-operation, local economic development, and close geographical and social relations between producers, processors and consumers» (art. 2, letter *m*). Art. 35 of the regulation offered financing opportunities for projects bringing together different actions and engaging in alternative forms of production or commercialization of agricultural products fostering short supply chain and local markets. See also: A. KAPAŁA, *Legal status of direct sales of agricultural and food products in the legislation of selected EU Member States*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2020, vol. 26, fasc. 1, pp. 65-77.

in the Union. Member States may encourage in particular local or regional purchasing, organic products, short supply chains or environmental benefits, including sustainable packaging, and, if appropriate, products recognised under the quality schemes established by Regulation (EU) No 1151/2012».

An apparently distant, yet strictly related to organizational diversity is land tenure. Despite the broad – and expanding – scope of the common agricultural policy, land tenure has seldom received direct consideration by EU law<sup>71</sup>. Nevertheless, as unequal land access is becoming a widespread concern, the EU Commission intervened on the matter and asserted that, although the acquisition of agricultural land falls within the sphere of competence of European law by virtue of the principle of free movement of capital and freedom of establishment, the states – due to the particular sensitivity on the matter and in view of the achievement of the objectives pursuant to art. 39 TFEU – can set restrictions on the free market in land provided that these measures are necessary, proportionate, and do not completely exclude the free market. In particular, these limitations, in the light of the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, may concern – given the existence of certain conditions – the prior authorization to sell, the right of first refusal, a price control, and a ceiling on the extension of the property, and a premium for local buyers<sup>72</sup>. The Commission's interpretative communication testifies to the need for a better consideration of the impacts of agricultural policies on land access and potentially opens the way to renewed attention to the land access framework in the EU.

These brief examples show an increasing institutional recognition of the need to affirmatively protect different realities and allow for the consideration of non-economic interests while pursuing common agricultural policy objectives. At the same time, it emerges how the national level is still endowed with crucial responsibility in adequately leveraging the regulatory space to deliver diversity at the organizational level.

---

<sup>71</sup> After the land grabbing surge in 2007-2009 however, increasing pressure raised also on European agricultural land. The European Economic and Social Committee adopted an Opinion of 21 January 2015 'Land grabbing – a wake-up call for Europe and an imminent threat to family farming', and the European Parliament adopted the Resolution of 27 April 2017 'On the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate access to land for farmers' (2016/2141(INI)).

<sup>72</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law (2017/C 350/05).

8. The previous sections highlighted how the integration of diversity as a value in the agriculture and food law passes fundamentally through recognition. Recognition and differentiated treatment, by realizing substantial equality among differences, operate as a prerequisite for the achievement of agricultural diversity. Over time, the common agricultural policy has changed several approaches towards eligible subjects, privileging certain characteristics over others.

In line with the previous policy, CAP 2023-2027 dedicates space to the subjective characteristics of CAP beneficiaries. Strategic objectives draw attention to generational change and gender equality, as well as social inclusion through rural development<sup>73</sup>. Consequently, in addition to young farmers, reg. (EU) 2021/2115 introduces the «new farmer», and attempts to rebalance the previously criticised inequalities of the direct payments thanks to the complementary redistributive income support for sustainability to small and middle farmers (art. 16, c. 2, letters *b* and *c*). Besides, the new CAP, although indirectly, recognized for the first time also agricultural labourers, thanks to the social conditionality (art. 14). While affirming the prominence of active farmers, the CAP highlights the role that part-time and multi-active farmers can play. Finally, the rural population continues to be a target, thanks to the LEADER program for rural development.

Promoting agricultural diversity entails also maintaining the agents of such diversity and encouraging the multiplicity of subjective qualities, including personal characteristics and knowledge. This also passes through the recognition of those agricultural producers that, despite the modest holding size and the little public support, still play a crucial role in producing public goods. Diversity and equality are balanced through the attribution of rights: recognition, protection and promotion of the specific characteristics, practices and needs are therefore a precondition for a regulatory environment that effectively promotes diversity.

The new CAP might represent a small step in that direction, but policy coherence across sectors and levels remains crucial<sup>74</sup>, as well as a proactive approach by national and regional regulatory bodies that complements the

---

<sup>73</sup> Art. 6, par. 1, «(g) to attract and sustain young farmers and new farmers and facilitate sustainable business development in rural areas; (h) to promote employment, growth, gender equality, including the participation of women in farming, social inclusion and local development in rural areas, including the circular bio-economy and sustainable forestry».

<sup>74</sup> O. DE SCHUTTER, N. JACOBS, C. CLÉMENT, *A 'Common Food Policy' for Europe: How governance reforms can spark a shift to healthy diets and sustainable food systems*, in *Food Policy*, 2020, vol. 96, 101849.

EU level regulatory framework. The EU and its Member States have so far refused to adopt an explicit rights-based approach to agriculture, but an opening in that direction might help build a more coherent and long-term vision of the common agriculture policy<sup>75</sup> that effectively meets the multiple and often conflicting CAP objectives.

9. We could draw, from the brief excursus, that agricultural diversity, as a legal objective, is a regulatory setting that favours the meaningful coexistence in the same territory of multiple forms of agricultural models, including subjects, agricultural practices and agricultural products and services. This coexistence should concur in the transformation of food systems toward sustainability and resilience, and it is to be operated by a combination of coordination and subsidiarity.

The evolution of EU food and agriculture law has been and still is the story of the compromise between fostering uniformity for the internal market and accommodating territorial specificities. Inevitably, exceptions to the general regime are left to the competence of Member States, but interdisciplinary research is needed to assess to what extent this national-level flexibility fosters diversity in practice, as much depends on the concrete action that is taken at the national or subnational level. Diversity in agriculture might be as much a matter of direct intervention as of non-intervention: on the one hand, national-level legal actions that leverage the regulatory space left by EU law might create tensions between regulatory regimes. On the other hand, uncoordinated action at the national and local levels, or inaction, could hinder local-level initiatives as the lack or the unclarity of the regulatory framework exposes operators to uncertainties regarding the applicable law. Initiatives are also hindered when knowledge about the opportunities lacks altogether.

Having analysed the different dimensions of agricultural diversity,

---

<sup>75</sup> The UN Declaration on Peasants rights could therefore find a space in the EU context under this dimension. The UNDROP has brought materiality into the human rights sphere, in the sense that it interpreted existing rights in the light of the practical socio-economic and physical challenges faced by those who work in agriculture. The Declaration showed the necessity to recognize and realize individual and collective capabilities to ensure that people working in rural areas effectively enjoy adequate standards of living and dignified life. It also shows how rights are to be accompanied by obligations of public and private actors, and procedural safeguards to guarantee that such subjects are agents rather than passive recipients of policies.

United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas: resolution / adopted by the General Assembly A/RES/73/165.

it was possible to appreciate how its promotion creates conflicts with the achievement of other EU objectives. In the context of biological resources, diversity is to be weighed with productivity which is connected both to farmers' income and food availability. Biocultural diversity finds its main counter-value in the promotion of the internal market and the safeguarding of food safety, while organizational diversity has to be attuned to the free market and competition rules.

In an effort of rebalancing the different souls and objectives of the European Union, the EU level emerges as the appropriate regulatory space for mainstreaming diversity in agriculture. In fact, it is only through the recognition of an equal value to different principles and through the integration of conflicting objectives that policies and laws can achieve the expected results. On the contrary, States' attempts to regulate or promote some alternatives bear the risk of conflicting with EU law on the basis of different premises.

EU law is therefore an appropriate regulatory level to promote agricultural diversity, provided the subsistence of some criteria. First, the general system is to be designed to adequately consider the different dimensions of agricultural diversity, as well as to recognize equal dignity to different agricultural models, systems, and actors and ensure that one does not overpower the other. Secondly, adequate standards are to be in place for ensuring that the objective is realized at the national or sub-national level when regulatory space is left. In other words, balancing flexibility in the application of EU policies, but at the same time giving safeguards for allowing a minimum diversity threshold. Fourthly, coherence within and across policy areas should be strengthened. If the CAP new delivery model has the merit of streamlining the general objectives of the policy, it can fall short of adequate safeguards for ensuring that the procedure satisfactorily reaches the objective, as its assessment is based solely on quantitative indicators. Adopting an explicitly rights-based approach in the CAP would be both coherent with EU core values and would bring a necessary complement to accomplish substantial equality in the framework of the CAP's new delivery model.

GIULIA DE LUCA

**LA STRATEGIA “DAL PRODUTTORE AL CONSUMATORE”  
E LA QUESTIONE DELLA SOSTENIBILITÀ ECONOMICA  
DEL GREEN DEAL PER I PRODUTTORI PRIMARI**

ABSTRACT

La Strategia “Dal produttore al consumatore” riveste un ruolo chiave ai fini della transizione ecologica nel settore agroalimentare, fungendo da guida per la realizzazione di interventi normativi volti a garantire la creazione di un sistema di approvvigionamento che funzioni tanto per il Pianeta, quanto per le persone.

Sebbene la Strategia adotti un approccio di filiera, prendendo in esame tutte le fasi della catena agroalimentare, è ai produttori primari che viene richiesto l’impegno maggiore per garantire la sostenibilità della produzione e la sicurezza dell’approvvigionamento. Tale aspetto non può che avere delle ripercussioni in termini di ripartizione dei costi necessari al raggiungimento dei risultati prefissati, ponendo seri problemi in termini di sostenibilità dell’intero sistema.

Occorre chiedersi, pertanto, se, anche a fronte delle novità introdotte dalla PAC 2023-2027 e della disciplina in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti fra imprese nella filiera agricola e alimentare, di cui alla direttiva 2019/633/UE, il legislatore europeo stia predisponendo degli strumenti efficaci per garantire un’adeguata remunerazione all’impegno dei produttori agricoli, tenendo conto della dimensione non solo ambientale, ma anche economica e sociale dello sviluppo sostenibile.

*The Farm to Fork Strategy plays a key role in the ecological transition in the agrifood sector, serving as a guide for the implementation of regulatory interventions to ensure the creation of a supply system that works for both the Planet and people.*

*Although the Strategy takes a supply chain approach, looking at all*



*stages of the agri-food chain, it is farmers who are asked to make the greatest effort to ensure sustainability of production and security of supply. This aspect cannot but have repercussions in terms of the distribution of the costs required to achieve the desired results, posing serious problems in terms of the sustainability of the entire system.*

*Therefore, it is necessary to ask whether, even in the face of the new regulations introduced by the 2023-2027 CAP and the regulation on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain, as set out in EU dir. 2019/633, the European legislator is preparing effective tools to ensure adequate remuneration for the efforts of farmers, taking into account not only the environmental, but also the economic and social dimensions of sustainable development.*

PAROLE CHIAVE: Strategia “Dal produttore al consumatore” – Sostenibilità – Filiera agro-alimentare – Produttori primari – PAC – Pratiche commerciali sleali.

KEYWORDS: “Farm to Fork” Strategy – Sustainability – Food chain – Farmers – CAP – Unfair trading practices.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La Strategia “Dal produttore al consumatore” e l’impegno richiesto ai produttori primari per la creazione di un sistema agroalimentare sostenibile. – 3. (*Segue*). La vulnerabilità dei produttori primari nel contesto della transizione ecologica. – 4. Gli strumenti giuridici individuati dalla Strategia “Dal produttore al consumatore” per assicurare una “transizione giusta” ai produttori primari. In particolare, l’associazionismo agricolo e la precisazione delle regole di concorrenza per le iniziative collettive volte a promuovere la sostenibilità nel contesto della nuova PAC. – 5. (*Segue*). La direttiva 2019/633/UE sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare e il suo ruolo nella promozione della sostenibilità economica del sistema. – 6. Sintesi dei risultati.

1. L’aumento della pressione demografica e l’adozione di stili di vita sempre più inquinanti nei Paesi sviluppati e in quelli in via di sviluppo stanno comportando un rapido depauperamento delle risorse naturali, ponendo a serio rischio non solo l’interesse delle generazioni future alla conservazione delle ricchezze naturali del Pianeta, ma anche la salute e il benessere delle generazioni presenti.

Allo stesso tempo, i cambiamenti climatici, nella misura in cui impattano negativamente sulle produzioni agricole e alimentari<sup>1</sup>, e i sanguinosi conflitti che dilagano in diverse parti del mondo sono responsabili di gravi crisi umanitarie, soprattutto all’interno di quei contesti che maggiormente soffrono la fame e la povertà, con conseguente incremento delle ondate migratorie e dell’instabilità geopolitica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda, in proposito, il rapporto stilato nel 2022 dalla FAO e intitolato «*Thinking about the future of food safety – A foresight report*», riportato al link <https://www.fao.org/3/cb8667en/cb8667en.pdf>. Tale rapporto, nonostante verta sulla sicurezza alimentare intesa come *food safety*, ha comunque evidenziato che la maggiore frequenza degli eventi estremi attribuibili al cambiamento climatico sta avendo un grave impatto sulla *food security*, incidendo negativamente sulla produzione e sulla resa agricola, nonché interrompendo le catene di approvvigionamento. Inoltre, secondo il rapporto, il cambiamento climatico sta pregiudicando la salubrità degli alimenti: infatti, l’aumento delle temperature, l’alternanza di gravi periodi di siccità e piogge abbondanti, il degrado della qualità del suolo, l’innalzamento del livello del mare e l’acidificazione degli oceani possono avere serie ripercussioni sulle proprietà organolettiche degli alimenti e causare la presenza di contaminanti biologici e chimici, aumentando, altresì, la virulenza e la propagazione di questi ultimi. Il rischio di diffusione a livello mondiale di epidemie direttamente o indirettamente collegate a problematiche riscontrabili nel settore alimentare risulta amplificato, peraltro, dalla globalizzazione dei mercati, come si è avuto modo di constatare negli ultimi due anni in relazione al virus Covid-19, le cui origini, tuttora incerte, potrebbero risalire alla vendita di animali vivi nel mercato della città cinese di Wuhan.

<sup>2</sup> L’ultimo rapporto della Rete globale contro le crisi alimentari dell’ONU, riportato al link [http://www.fightfoodcrises.net/fileadmin/user\\_upload/fightfoodcrises/doc/resources/FAO\\_WFP\\_Hunger\\_Hotspots\\_July\\_2021\\_revised.pdf](http://www.fightfoodcrises.net/fileadmin/user_upload/fightfoodcrises/doc/resources/FAO_WFP_Hunger_Hotspots_July_2021_revised.pdf), mette in luce come nel mondo oltre centonovantatré milioni di persone muoiano letteralmente di fame, e la maggior parte di esse risulti concentrata negli Stati africani. Questi ultimi sono messi duramente alla prova dalle gravi carestie determinate dall’inesorabile cambiamento climatico, ma anche, oggi come

A fronte delle sfide globali che attanagliano l'umanità intera, diviene sempre più impellente la necessità di promuovere il passaggio da un concetto di sviluppo imperniato su una crescita economica potenzialmente illimitata a un modello di sviluppo incentrato, invece, sul paradigma della sostenibilità, teso a coniugare il benessere collettivo con la preservazione delle risorse naturali e ambientali del Pianeta<sup>3</sup>.

Com'è dato evincere dai documenti programmatici in materia di sostenibilità adottati più di recente a livello internazionale ed europeo – primi fra tutti, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile<sup>4</sup> e il *Green Deal* euro-

---

oggi, dalle conseguenze determinate dalle limitazioni delle esportazioni cerealicole provenienti dall'Ucraina. Sulle ripercussioni che tale conflitto sta provocando e continuerà a provocare anche sotto il profilo delle ondate migratorie può essere utile richiamare l'appello lanciato da Human Rights Watch il 28 aprile 2022, riportato al *link* <https://www.hrw.org/news/2022/04/28/ukraine/russia-war-continues-africa-food-crisis-looms>. Tale organizzazione ha messo ampiamente in luce la crisi che sta riguardando i Paesi africani, che dipendono, per una percentuale significativa delle loro importazioni di grano, fertilizzanti e olii vegetali, dalla Russia e dall'Ucraina. Laddove non venga realizzata un'azione urgente da parte dei governi e della comunità internazionale per sostenere il continente africano – avverte Human Rights Watch – i Paesi più sviluppati non potranno non assistere ad un ulteriore incremento delle ondate migratorie, con conseguente aumento dell'instabilità geopolitica a livello globale.

<sup>3</sup> È interessante richiamare il documento *Growth without economic growth* dell'11 gennaio 2012 dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA), riportato al *link* <https://www.eea.europa.eu/publications/growth-without-economic-growth/growth-without-economic-growth/#footnotes>, all'interno del quale si evidenzia a chiare lettere l'esigenza di invertire il trend della crescita economica intesa come mero aumento della produzione e del PIL, in quanto essa ha effetti devastanti sull'ambiente naturale e sulla salute umana. Tale affermazione, significativamente svolta da un'agenzia che appartiene all'Unione europea, la cui missione è quella di promuovere la crescita economica all'interno degli Stati membri, fa emergere chiaramente come nei Paesi occidentali più sviluppati sia in atto un deciso ripensamento dei sistemi economici, in direzione di modelli di sviluppo che, per quanto ancora non scervi da ambiguità e contraddizioni interne, mirino a una ridefinizione dei paradigmi di crescita, al fine di garantire una maggiore tutela delle risorse ambientali e naturali.

<sup>4</sup> Si veda, al riguardo, la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni unite A/RES/70/1 del 25 settembre 2015, intitolata «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile», il cui testo in italiano è riportato al *link* <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>. Per un approfondimento sui contenuti di Agenda 2030 si vedano, tra gli altri, S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, in M. D'ADDEZIO e S. BOLOGNINI (a cura di), F-Law. Forestry Law and Food Law. *Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, p. 213 ss.; EAD., *Pac, sostenibilità e bioeconomia*, in S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, p. 53 ss.; S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. giur. agr. amb. alim.*, 2016, fasc. 1, p. 1 ss.; M. ALABRESE, *L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 79 ss.; N. LONGO, *L'Agenda 2030 ed il principio della sostenibilità nel diritto internazionale*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, 2017, p. 297 ss.; M. MONTINI, *Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla?"*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2015, p. 489 ss.; Id., *L'interazio-*

peo<sup>5</sup> – anche il sistema agroalimentare è chiamato ad adeguarsi ai canoni dello sviluppo sostenibile, concetto che com'è noto va riletto in chiave multidimensionale<sup>6</sup>.

---

*ne tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *www.federalismi.it*, 2019, fasc. 9, p. 1 ss.

<sup>5</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Il *Green Deal* europeo», Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 def. Giova ricordare che il *Green Deal* mira a essere strumentale al perseguimento degli obiettivi stabiliti dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: a p. 3 della Comunicazione della Commissione europea si legge, invero, che «Il *Green Deal* è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite nonché le altre priorità annunciate negli orientamenti politici della Presidente von der Leyen. Nell'ambito del *Green Deal* la Commissione intende riorientare il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo per integrarvi gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite, al fine di porre la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della politica economica e rendere gli obiettivi di sviluppo sostenibile il fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell'UE». Sul *Green Deal* europeo si vedano, in particolare, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 511 ss.; S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 615 ss.; M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 618 ss.; P. LATTANZI, *Il "New Green Deal"*, PAC 2021-2027 e sostenibilità delle produzioni alimentari, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, p. 705 ss.; N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 118 ss.

<sup>6</sup> Come osservato dalla dottrina, l'Agenda 2030 delle Nazioni unite ha contribuito a modellare il concetto di sviluppo sostenibile secondo una visione multidimensionale e universale, tesa ad integrare gli obiettivi ambientali, consistenti nella preservazione e nella valorizzazione delle risorse naturali, nonché nella protezione della biodiversità e nella salvaguardia degli ecosistemi, con la finalità di migliorare le condizioni di vita delle persone sotto il profilo economico e sociale, all'interno di un sistema di azioni che tutti i leader mondiali dovrebbero impegnarsi ad intraprendere. Sulla multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile si vedano, in particolare, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio fra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 511 ss.; Id., *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 23 ss.; L. COSTATO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, fasc. 1, p. 45 ss.; A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 381 ss.; S. BOLOGNINI, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, cit., p. 58; EAD., *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte d'acquisto consapevoli e scelte d'acquisto sostenibili*, in L. SCAFFARDI e V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma, 2020, p. 649 ss.; EAD., *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 213 ss.; L. PAOLONI, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2020, p. 5 ss.; N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. 109 ss.; E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 56 ss.

Occorre chiedersi, allora, in che misura la realizzazione di un sistema agroalimentare sostenibile gravi – soprattutto economicamente – sull’anello debole della filiera agroalimentare e se, in particolare in ambito europeo, siano stati individuati validi strumenti per sostenere gli sforzi dei *farmers*.

2. Per quanto concerne, più nello specifico, l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, non v’è dubbio che in essa ai *farmers* sia attribuito un ruolo di fondamentale importanza per il raggiungimento di un sistema agroalimentare sostenibile e, più in generale, dell’obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Il 2° *Goal* dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile consiste, invero, nel «porre fine alla fame nel mondo» e coinvolge direttamente il settore agroalimentare, laddove sollecita, altresì, il raggiungimento della sicurezza alimentare, il miglioramento della nutrizione e la promozione di un’agricoltura sostenibile, anche attraverso il coinvolgimento dei vari livelli di *governance*, del settore privato e della società civile.

Dai *target* associati a tale obiettivo si evince chiaramente che la promozione della sostenibilità in agricoltura va realizzata mediante l’implementazione di pratiche agricole resilienti, soprattutto dinnanzi ai cambiamenti climatici; la preservazione della biodiversità; l’aumento degli investimenti destinati alle infrastrutture rurali, alla ricerca agricola, alla formazione, e allo sviluppo tecnologico; l’adozione di misure che garantiscano il corretto funzionamento dei mercati agricoli mondiali, riducendone l’instabilità, nonché, infine, l’incentivazione delle piccole realtà produttive e l’incremento dei redditi degli agricoltori.

Parimenti, la promozione della sostenibilità in agricoltura rappresenta un aspetto centrale anche nel contesto del c.d. «*Green Deal* europeo», che pure fa proprio e consolida l’approccio multidimensionale al concetto di sostenibilità promosso dalle Nazioni unite, incoraggiando una nuova strategia di crescita che punti a rendere l’Unione più giusta e prospera, con un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, in un sistema all’interno del quale vengano tutelati la salute e il benessere dei cittadini, anche rispetto ai rischi di natura ambientale e alle conseguenze negative di questi ultimi.

Tra le azioni sulle quali si fonda il perseguimento dell’obiettivo di trasformare l’economia dell’Unione europea per un futuro sostenibile vi è anche quella del promuovere la realizzazione di un sistema agroalimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente. Il *Green Deal* muove, infatti, dal presupposto che, già ad oggi, la necessità di nutrire una popolazione in conti-

nua crescita rappresenta una sfida alla quale sono chiamati i governi di tutti i Paesi. La produzione alimentare è indicata, però, come uno dei principali responsabili dell'inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua, del suolo, della perdita di biodiversità, dei cambiamenti climatici e del consumo di quantità eccessive di risorse naturali, e tutto ciò nonostante una parte importante della produzione alimentare venga, alla fine, sprecata<sup>7</sup>.

Nel documento della Commissione europea si mette in luce, pertanto, l'esigenza di incidere sull'aspetto ambientale della produzione agroalimentare, senza, tuttavia, dimenticare, in una prospettiva multidimensionale, l'aspetto sanitario, sociale ed economico. Per quanto qui di maggiore interesse, nel *Green Deal* si sottolinea la necessità che la transizione diventi un'«opportunità per tutti gli operatori della catena del valore alimentare», *in primis* per gli agricoltori (e i pescatori) europei, i cui «sforzi volti ad affrontare i cambiamenti climatici, proteggere l'ambiente e preservare la biodiversità» devono essere economicamente sostenuti e incentivati, a fronte dell'imprescindibilità delle attività da loro svolte ai fini della «gestione della transizione»<sup>8</sup>.

Non v'è dubbio, però, che per comprendere quanto la realizzazione di una filiera agroalimentare sostenibile gravi sul settore primario, il documento al quale occorre prestare maggiore attenzione è la Comunicazione della Commissione europea intitolata «Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente» adottata nel maggio 2020<sup>9</sup>, che – com'è noto – è parte integrante del *Green Deal* europeo.

Tale documento riveste un ruolo molto importante ai fini della transizione ecologica nel settore agroalimentare, nella misura in cui funge da guida per la realizzazione di interventi normativi volti a garantire la creazione di un sistema di approvvigionamento che funzioni tanto per il Pianeta, quanto per le persone.

Sebbene la Strategia “Dal produttore al consumatore” non rechi una

---

<sup>7</sup> Sul tema dello spreco alimentare si veda, in particolare, G. MACCIONI, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018, *passim* ed EAD., *La legislazione sugli sprechi alimentari*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 694 ss.

<sup>8</sup> Si veda il *Green Deal*, cit., p. 13 ss.

<sup>9</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e alle regioni «Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», d'ora in avanti Strategia “Dal produttore al consumatore”, del 20 maggio 2020, COM (2020) 381 def.

definizione di sostenibilità alimentare<sup>10</sup>, sin dalla lettura del titolo della Comunicazione della Commissione si può evincere che la Strategia intende far riferimento alla tripla dimensione (ambientale, economica e sociale) del concetto di sviluppo sostenibile, valorizzando, al contempo, il collegamento esistente fra la creazione di un sistema alimentare rispettoso dell'ambiente e la tutela della salute e del benessere umano<sup>11</sup>.

In sintesi, all'interno della Strategia, la Commissione individua i seguenti obiettivi: costruire una filiera alimentare che funzioni per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente; favorire la transizione verso un modello di sviluppo sostenibile, anche mediante la ricerca, l'innovazione, la tecnologia, gli investimenti, nonché la fornitura di servizi di consulenza, condivisione di dati, conoscenze e competenze e, infine, promuovere la transizione globale verso un modello di crescita improntato ad una maggiore sostenibilità<sup>12</sup>.

Per il raggiungimento di tali finalità, la Strategia adotta un approccio di filiera<sup>13</sup>, prendendo in esame tutte le fasi della catena alimentare: in particolare, con riferimento alla fase produttiva, propone di garantire la sostenibilità della produzione e la sicurezza dell'approvvigionamento; in relazione alla fase della trasformazione e della distribuzione, invece, fa riferimento alla necessità di stimolare l'adozione di pratiche sostenibili, che coinvolgano anche il settore alberghiero e i servizi della ristorazione; infine, auspica la realizzazione di azioni volte a promuovere un consumo alimentare sostenibile, a ridurre le perdite e gli sprechi alimentari, nonché a combattere le frodi alimentari lungo la filiera.

Guardando alle azioni che mirano a favorire l'adozione di un approccio sostenibile nell'ambito di ciascuna delle fasi principali della filiera agroalimentare, ovvero la produzione, la trasformazione e la distribuzione, non

---

<sup>10</sup> Così S. BOLOGNINI, *L'impiego in agricoltura delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione: tallone di Achille della Strategia "Dal produttore al consumatore"*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 550.

<sup>11</sup> Al riguardo, nella Strategia "Dal produttore al consumatore", cit., p. 2 ss., si evidenzia la necessità di intervenire sul settore agroalimentare al fine di affrontare «in modo globale le sfide poste dal conseguimento di sistemi alimentari sostenibili, riconoscendo il legame inscindibile tra persone sane, società sane e un pianeta sano».

<sup>12</sup> Per una panoramica dei contenuti della Strategia "Dal produttore al consumatore" si veda P. LATTANZI, *Il "New Green Deal", PAC 2021-2027 e sostenibilità delle produzioni alimentari*, cit., p. 705 ss.

<sup>13</sup> Così N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 118 ss. Sul concetto di filiera agroalimentare si veda, tra tutti, F. ALBISINNI, *Mercati agroalimentari e disciplina di filiera*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2014, p. 4 ss.

vi è chi non veda come la sostenibilità sia destinata a incidere sull'attività di impresa, gravandola, come è facile intuire, dei costi necessari a limitare o a evitare l'impatto ambientale che essa comporta<sup>14</sup>. Tuttavia, come è già stato osservato in dottrina, nonostante la visione di filiera che caratterizza la Strategia "Dal produttore al consumatore", solo con riferimento al settore produttivo vengono individuate azioni e misure specifiche, mentre le azioni e gli indirizzi espressi con riferimento alle altre fasi della filiera risultano molto più vaghi e generici<sup>15</sup>. Prova ne è il fatto che la stessa Strategia si propone di «stimolare», non di «garantire», la sostenibilità nel settore della trasformazione e del commercio, compiendo, così, una scelta semantica che non pare priva di significato.

Più nello specifico, con riferimento agli imprenditori agricoli, nonché ai pescatori e ai produttori del settore dell'acquacoltura, la Strategia esprime un chiaro imperativo: essi «devono trasformare i loro metodi di produzione in modo più rapido e sfruttare al meglio le soluzioni basate sulla natura, sulle tecnologie, sul digitale e sullo spazio per conseguire migliori risultati climatici e ambientali»<sup>16</sup>. Con riferimento alle attività di coltivazione, ad esempio, la Strategia, facendo affidamento anche sui piani strategici della PAC<sup>17</sup>, propone, per il prossimo futuro, le seguenti azioni: ridurre del

---

<sup>14</sup> L. RUSSO, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. 91, osserva che: «Il termine "sostenibilità" appare ormai sempre più abbinato all'attività di impresa, soprattutto con riguardo ai riflessi sul piano ambientale che tale attività comporta, essendo obiettivo condiviso quello di evitare che lo svolgimento di una qualsiasi attività produttiva, in ragione del progressivo sviluppo di nuove e sempre più sofisticate tecnologie possa impattare negativamente sulla conservazione dell'ambiente, da un lato impoverendo in maniera irreversibile le risorse naturali e dall'altro contribuendo al deterioramento dell'ecosistema a seguito di immissioni inquinanti».

<sup>15</sup> P. LATTANZI, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, cit., p. 708, osserva: «È indubbio che ai produttori primari sia richiesto l'impegno più grande per la transizione in direzione di una maggiore sostenibilità, che si traduce nella previsione di numerosi obiettivi specifici e correlate misure, nella programmazione di un numero cospicuo di azioni (il più alto tra tutti gli obiettivi settoriali) e nella determinazione di molti target quantificati (affatto previsti per gli altri anelli della filiera)». In senso analogo, si vedano le considerazioni svolte da S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, in M. D'ADDEZIO e S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law. Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, cit., p. 242 e da S. BOLOGNINI, *L'impiego in agricoltura delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione: tallone di Achille della Strategia "Dal produttore al consumatore"*, cit., p. 551 ss.

<sup>16</sup> Si veda la Strategia "Dal produttore al consumatore", cit., p. 6.

<sup>17</sup> Sui piani strategici della PAC si vedano le considerazioni svolte da L. COSTATO, *L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti e mercato*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, fasc. 3, p. 1 ss.; M. GOLDONI, *Sostenibilità*,



cinquanta per cento l'uso e il rischio complessivi dei pesticidi chimici e l'uso dei pesticidi più pericolosi; ridurre le perdite di nutrienti di almeno il cinquanta per cento e l'uso dei fertilizzanti di almeno il venti per cento, nonché raggiungere almeno il venticinque per cento della superficie agricola dell'Unione europea investita ad agricoltura biologica<sup>18</sup>. Parimenti, anche per il settore dell'allevamento e per il settore ittico<sup>19</sup> la Strategia richiama la necessità per i produttori primari di ridurre drasticamente l'impatto ambientale e climatico delle loro attività, tenendo conto, oltre tutto, anche di importanti preoccupazioni di carattere etico legate alla tutela del benessere animale<sup>20</sup>.

---

agricoltura, riforma della PAC post 2020, in S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. xi ss.; S. MASINI, *Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell'ottica della nuova PAC*, *ivi*, p. 39 ss.; P. LONDERO, *Il Piano Strategico della Pac: uno strumento d'intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, in *Agriregionieuropa*, 2019, fasc. 56, p. 1 ss.

<sup>18</sup> Si veda, ancora, la Strategia "Dal produttore al consumatore", cit., p. 6. In argomento, S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità: un binomio possibile?*, cit., p. 240, nel richiamare uno studio commissionato dal Parlamento europeo (H. GUYOMARD – J.C. BUREAU *et al.*, *Research for the AGRI Committee – The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources*, Bruxelles, 2020, riportato in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL\\_STU\(2020\)629214\(SUM01\)\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL_STU(2020)629214(SUM01)_EN.pdf)) evidenzia che le azioni promosse dalla Strategia, pur perseguendo l'imprescindibile obiettivo di garantire una maggiore sostenibilità ambientale del sistema, potrebbero comportare una riduzione dei volumi della produzione, in conflitto con le altrettanto pressanti esigenze di *food security*, nonché un aumento dei prezzi dei prodotti, con il conseguente incremento delle importazioni di prodotti non europei, non soggetti agli stessi impegni in materia di sostenibilità. Ciò rappresenterebbe un *vulnus*, ovviamente, per la competitività del settore agroalimentare europeo sui mercati globali, nonché per il raggiungimento delle finalità della PAC di cui all'art. 39 TFUE, ovvero di incrementare la produttività, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

<sup>19</sup> Per il settore ittico, gravemente esposto ai rischi dei cambiamenti climatici, la Commissione europea propone non solo di favorire la transizione verso un sistema di pesca più sostenibile, ma anche di rivedere il regime dell'Unione per il controllo della pesca, contribuendo alla lotta contro le frodi mediante un sistema di tracciabilità rafforzato. Con riferimento al settore dell'allevamento ittico, inoltre, la Strategia propone di favorire la transizione verso modelli improntati al canone della sostenibilità, incentivando anche lo sviluppo del settore delle alghe, in quanto importante fonte di proteine alternative a quelle di origine animale.

<sup>20</sup> Per un approfondimento sull'avvertita esigenza da parte del legislatore europeo di migliorare il benessere animale al fine di ridurre l'impatto ambientale degli allevamenti zootecnici, ma anche di migliorare la qualità dei prodotti alimentari finali, si vedano, tra gli altri F. ALBISINNI, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, fasc. 3, p. 9 ss.; L. PAOLONI, *Benessere animale e filiera sostenibile*, *ivi*, p. 37 ss.; F. P. TRAISCI, *Animali e umani: il tentativo di un inquadramento razionale e unitario dell'animale anche nel nostro sistema giuridico*, Napoli, 2021, *passim*; G. MIRIBUNG, *Il benessere animale: prospettive di diritto comparato*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, 1, p. 592 ss.

3. Il fatto che la Strategia “Dal produttore al consumatore” concentri sui produttori primari i principali sforzi affinché la filiera agroalimentare possa contribuire al *Green Deal*, non può che avere delle ripercussioni in termini di ripartizione dei costi necessari al raggiungimento dei risultati prefissati, ponendo seri problemi in termini di “sostenibilità” economica e sociale dell’intero sistema.

Non tutti gli operatori agricoli, infatti, sono in grado di beneficiare delle «enormi opportunità economiche» derivanti dallo sviluppo sostenibile cui fa riferimento la Strategia<sup>21</sup>, dal momento che i costi della transizione, oltre a gravare quasi interamente sui produttori primari, tendono ad innestarsi entro un quadro fattuale molto complesso, nell’ambito del quale la posizione dei *farmers* è già di per sé caratterizzata da un’intrinseca debolezza, a causa non solo delle peculiarità proprie dell’attività esercitata, ma anche delle caratteristiche del mercato di riferimento, quali: il forte frazionamento dell’offerta, l’instabilità dei prezzi per effetto della globalizzazione e il progressivo abbandono delle misure di mercato che assicuravano una protezione dei redditi degli agricoltori. Tali elementi espongono inevitabilmente i produttori primari a una condizione di forte vulnerabilità<sup>22</sup>, accentuata dall’eccezionalità dell’attuale momento storico, che si caratterizza per le gravi conseguenze economiche della crisi pandemica e del conflitto russo-ucraino.

I produttori primari, notoriamente *price takers*, si trovano a dover subire il potere contrattuale esercitato, a monte, dalle imprese dalle quali acquistano i fattori di produzione e, a valle, dalle imprese di trasformazione

---

<sup>21</sup> Così come il *Green Deal*, anche la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 2 ss., fa riferimento alle opportunità per i produttori primari sottese alla transizione verde nel settore alimentare. In particolare, si legge: «La transizione verso sistemi alimentari sostenibili rappresenta anche un’enorme opportunità economica. Le aspettative dei cittadini evolvono e innescano un cambiamento significativo nel mercato alimentare. Si tratta di un’opportunità sia per gli agricoltori, i pescatori e i produttori del settore dell’acquacoltura sia per i trasformati alimentari e i servizi di ristorazione. Questa transizione consentirà loro di fare della sostenibilità il loro marchio e di garantire il futuro della filiera alimentare dell’UE prima che lo facciano i loro concorrenti esteri. La transizione verso la sostenibilità rappresenta un’opportunità per tutti gli attori della filiera alimentare dell’UE, che possono accaparrarsi il “vantaggio del pioniere”».

<sup>22</sup> Sulla situazione di debolezza nella quale si vengono a trovare le imprese agricole si vedano, tra tutti, A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 3 ss. e N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017, *passim*. Sulle specificità dei fattori di rischio ai quali è soggetto l’agricoltore rispetto agli altri imprenditori si veda anche S. BOLOGNINI, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 167 ss.

e dalla Grande Distribuzione Organizzata (qui in avanti GDO)<sup>23</sup>, la quale rappresenta, in un contesto sempre più globalizzato e internazionale, il principale canale per la vendita dei prodotti alimentari. Infatti, ad oggi, le ipotesi nelle quali i produttori agricoli sono in grado di immettere direttamente, o quasi direttamente, i propri prodotti sul mercato, ad esempio sfruttando le potenzialità delle cc.dd. filiere corte, assumono una valenza, per così dire, residuale<sup>24</sup>. Il più delle volte l'acquisto dell'alimento da parte del consumatore finale è preceduto da plurimi passaggi intermedi, spesso dislocati a considerevole distanza gli uni dagli altri, quali, ad esempio, lo stoccaggio, la trasformazione, la lavorazione, il confezionamento e, solo infine, l'immissione sul mercato da parte dei distributori, preceduta e accompagnata da una più o meno intensa attività di *marketing*. Se si considerano i prezzi competitivi dei prodotti alimentari presenti sugli scaffali dei punti vendita della GDO, emerge in modo fin troppo chiaro che non possono certo essere gli agricoltori i principali destinatari dei guadagni derivanti dalla vendita: anzi, lungo la catena del valore i *farmers* rappresentano l'anello più debole, dal momento che la maggior parte del valore aggiunto del prodotto tende ad accumularsi durante i passaggi intermedi, per concentrarsi, infine, sempre più a valle della filiera.

Depone in tal senso una recente indagine di mercato secondo la quale, nel caso di vendita di prodotti agricoli trasformati attraverso i canali della GDO<sup>25</sup>, il margine di guadagno per i *farmers* si assesta ad appena il due per cento (cinque per cento, nel caso di prodotti non trasformati), mentre la quota maggiore di valore aggiunto si concentra non tanto in capo alle imprese agroindustriali, come avveniva in passato, quanto piuttosto in capo ai distributori<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Così, A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to consumer*, cit., p. 14 ss.

<sup>24</sup> Così N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, cit., p. 2 ss.

<sup>25</sup> Si veda, al riguardo, il rapporto del Centro Internazionale Crocevia «Prezzi al consumo: chi ci guadagna nella catena del valore dei prodotti agricoli?», pubblicato nel settembre 2019, e riportato al link <https://www.croceviaterra.it/sovranita-alimentare/prezzi-al-consumo/>, p. 15 ss.

<sup>26</sup> I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa*, 2018, fasc. 55, p. 1, osserva: «È un dato ormai acquisito che la dispersione del valore del prodotto lungo la filiera colpisca principalmente i produttori agricoli, sia perché il valore aggiunto dell'alimento finale si arricchisce nel corso delle fasi della trasformazione rispetto alla materia prima agricola sia perché il potere contrattuale delle imprese del settore primario è fortemente limitato rispetto a quello degli acquirenti dei prodotti: un tempo principalmente le imprese agroindustriali della trasformazione, oggi soprattutto le imprese della grande distribuzione».

Alla luce delle indagini condotte non solo a livello europeo, ma anche nazionale<sup>27</sup>, la posizione di forza detenuta dai distributori è, in larga parte, determinata da una crescente capacità di concentrazione del settore, attraverso forme di aggregazione non societaria, quali i gruppi della Distribuzione Organizzata, il *franchising* e le cc.dd. supercentrali di acquisto, che consentono ai distributori di imporre condizioni contrattuali gravose, se non anche vessatorie, nei confronti dei fornitori meno organizzati, in particolare dei produttori delle materie prime agricole<sup>28</sup>. L'accettazione da parte di questi ultimi delle condizioni contrattuali imposte dalla GDO risulta, d'altro canto, quasi necessitata, dal momento che, come accennato, i canali della Grande Distribuzione sono l'unica via per raggiungere il maggior numero possibile di consumatori.

Se si considerano le ben note difficoltà dei produttori primari a conte-

---

<sup>27</sup> Si vedano, al riguardo, lo studio commissionato dalla Commissione europea ad Arcadia International e Cambridge Econometrics, da cui è derivato il *report* finale dal titolo «*The economic impact of modern retail on choice and innovation in the EU food sector*», pubblicato nel mese di novembre del 2014, ed accessibile al link [https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/retail\\_study\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/retail_study_report_en.pdf), nonché l'indagine condotta dall'AGCM, 24 luglio 2013, provv. n. 24465 – *Indagine conoscitiva sul settore della Grande Distribuzione Organizzata (IC43)*, in *Boll.* del 24 luglio 2013, n. 31, reperibile in <https://www.agcm.it/dettaglio?db=C12564CE0049D161&uid=973E4D42D69C4A11C1257BC60039BBA0&view=&title=IC43-SETTORE%20DELLA%20GRANDE%20DISTRIBUZIONE%20ORGANIZZATA&fs=>. Giova rilevare che la premessa di entrambe le indagini è rappresentata da una situazione di crescente tensione nel contesto dei rapporti *business to business* lungo la catena alimentare, esasperati dall'imposizione da parte della GDO di condizioni contrattuali gravose e spesso vessatorie nei confronti dei fornitori che possono riguardare sia la determinazione (al ribasso) dei prezzi di acquisto corrisposti dai distributori, sia la previsione di veri e propri contributi economici a carico dei fornitori a titolo di remunerazione degli stessi servizi distributivi e di vendita. La crescente concentrazione dei distributori, che si presentano in modo compatto sul mercato attraverso varie forme di aggregazione non societaria fra imprese, ha sollecitato sia la Commissione europea sia l'*Antitrust* italiana, a indagare l'eventuale violazione da parte della GDO delle norme in materia di concorrenza e, in particolare, del divieto di abuso di posizione dominante. Sul punto, sebbene l'AGCM abbia rilevato l'esigenza «di adottare un approccio alla definizione della posizione dominante meno ancorato al possesso di un'elevata quota di mercato, enfatizzando invece l'approccio basato sugli effetti, più attento all'effettiva capacità di escludere e/o di restringere la concorrenza», sia a livello europeo sia a livello nazionale si è concluso nel senso di ritenere che le problematiche derivanti dallo squilibrio del potere contrattuale fra GDO, da un lato, e suoi fornitori, dall'altro, vada affrontato sul piano della tutela del contraente debole, ad esempio mediante la predisposizione di una disciplina *ad hoc* in materia di pratiche commerciali sleali *business to business* lungo la filiera agroalimentare (sul punto si veda *infra*). Sulle indagini condotte dalla Commissione europea e dall'AGCM sul settore della GDO si vedano le riflessioni di A. ARTOM, *L'indagine conoscitiva dell'AGCM sul ruolo della GDO nella distribuzione agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, fasc. 3, p. 1 ss. e G. SCOCCINI, *Produttori e GDO: l'AGCM scioglie la supercentrale d'acquisto Centrale Italiana*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 4, p. 49 ss.

<sup>28</sup> Così G. SCOCCINI, *Produttori e GDO: l'AGCM scioglie la supercentrale d'acquisto Centrale Italiana*, cit., p. 49 ss.

neri i costi di produzione in un sistema nel quale la competitività è fondata sul ribasso dei prezzi delle materie prime<sup>29</sup>, gli impegni legati alle azioni previste all'interno della Strategia "Dal produttore al consumatore" sembrano aggravare la situazione di debolezza nella quale si vengono a trovare i *farmers*, anziché garantire a questi ultimi redditi maggiori.

D'altro canto, che la maggiore sostenibilità delle materie prime agricole rappresenti, quanto meno nell'immediato, un'opportunità economica più per gli operatori a valle della filiera che per i produttori primari sembrerebbe emergere anche dall'interesse dimostrato dalla GDO nei confronti delle cc.dd. certificazioni di sostenibilità.

Queste ultime, che compongono un sistema estremamente variegato e finora privo di un'organica e specifica disciplina normativa<sup>30</sup>, rappresentano i principali strumenti che la GDO può impiegare al fine di differenziare sul mercato i prodotti ottenuti con materie prime e/o con metodi "sostenibili", al fine di indurre i consumatori a corrispondere un prezzo tendenzialmente maggiore rispetto a quello relativo ad alimenti analoghi che non si fregino di tali certificazioni.

---

<sup>29</sup> Così, quasi testualmente, I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, cit., p. 1. Peraltro, A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali* business to business, cit., p. 17, osserva che lungo la filiera agroalimentare si registra un forte e crescente divario fra i prezzi che vengono pagati ai produttori agricoli dagli operatori acquirenti (industrie di trasformazione e/o di distribuzione) e i prezzi che intervengono tra questi operatori, nonché tra questi e i consumatori finali, in un contesto nel quale vige, in ogni caso, una situazione di mancanza di trasparenza nella trasmissione dei prezzi.

<sup>30</sup> Nella Strategia "Dal produttore al consumatore", cit., p. 15, si afferma l'intenzione della Commissione di valutare «possibili modalità per l'armonizzazione delle dichiarazioni ambientali volontarie e per la creazione di un quadro per l'etichettatura di sostenibilità che, in sinergia con altre iniziative pertinenti, contempli gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari». Invero, come osservato da S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 232 ss., appare impossibile fornire al consumatore un quadro completo di tutti i fattori che incidono sulla sostenibilità degli alimenti, considerata la molteplicità di aspetti che incidono su tale profilo. Inoltre, secondo l'Autrice, posto che la Strategia muove dall'assunto per cui, con la comunicazione *business to consumer*, si possono guidare le scelte dei consumatori indirizzandole verso prodotti più sostenibili, promuovendo un cambiamento generale, bisogna chiedersi se davvero sia realistico confidare in tale strumento ai fini della responsabilizzazione dei consumatori sul tema della sostenibilità. Per un verso, infatti, la valorizzazione della sostenibilità dei prodotti attraverso le informazioni alimentari – già numerose – comporta oneri economici che si riflettono sul prezzo finale dei prodotti, sì che si può dubitare che tutti i consumatori siano realmente disposti, o semplicemente possano, spendere di più per acquistare simili alimenti. Per un altro verso, secondo l'Autrice, è difficile pensare che la comunicazione *business to consumer* possa effettivamente svolgere una funzione orientativa delle scelte dei consumatori, se non è adeguatamente preceduta da un'educazione di questi ultimi sui temi legati alla sostenibilità.

Nondimeno, come evidenziato da una recente ricerca dell'Università Cattolica del Sacro Cuore<sup>31</sup>, l'impiego da parte della GDO di sistemi di certificazione della sostenibilità può avere effetti positivi per la catena agroalimentare, influenzando positivamente i processi di produzione, trasformazione e distribuzione e portando gli operatori a considerare gli impatti generati verso tutti gli *stakeholder* (tra cui dipendenti, fornitori, consumatori e comunità)<sup>32</sup>.

Tuttavia, è chiaro che la spinta verso sistemi di certificazione della sostenibilità, impiegati soprattutto con riferimento ai prodotti a marchio GDO o provenienti dalle cc.dd. filiere controllate, presenta un altro "lato della medaglia", essendo strettamente legata alla fissazione di rigidi *standard* pro-

---

<sup>31</sup> *Report* di ricerca 2021/01 dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Alta Scuola Impresa e Società (ALTS), intitolato «Il ruolo della GDO nello sviluppo sostenibile della filiera agroalimentare: analisi e prospettive», riportato al link <https://alts.unicatt.it/alts-2021-partnership-gdo-settore-agroalimentare-filiera-sostenibile>. Ponendo mente alla multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, dal *report* emerge come le aziende della GDO tendano a valorizzarne principalmente la dimensione ambientale. Al riguardo, a p. 34 del *report* si legge: «Analizzando i canali di comunicazione delle diverse aziende, è stato possibile tracciare una sintesi complessiva dei temi rilevanti nelle aziende della GDO che, laddove identifica l'analisi di materialità, sono frutto di una valutazione congiunta degli *stakeholder* interni ed esterni. La rilevanza nella riduzione degli impatti ambientali risulta sia da un ragionamento gestionale sia dall'osservazione dei *trend* di settore, i quali evidenziano che i consumatori sono particolarmente sensibili a questo aspetto. Gli studi indicano che l'attenzione verso queste tematiche non è un fenomeno passeggero, ma sarà sempre più presente nelle scelte d'acquisto. Alla luce di questi dati, risulta materiale per le aziende della GDO sviluppare prodotti innovativi e sostenibili in termini di *packaging*, sicurezza, qualità e più in generale di responsabilità. In questo contesto, la Marca del Distributore acquisirà sempre maggiore rilevanza in quanto portatrice dell'immagine e dei valori della stessa insegna. Quest'ultima affermazione spiega sia la materialità della gestione responsabile della catena di fornitura, dalla quale non si può prescindere per la riuscita delle strategie sui prodotti a Marca del Distributore, sia quella dei dipendenti. Questi ultimi si configurano come ponte fra l'azienda e il consumatore e possono essere considerati l'immagine dell'azienda accanto ai prodotti, oltre che veicolo e strumento di realizzazione delle strategie aziendali. Pertanto, la loro sicurezza, formazione e soddisfazione assumono grande rilievo. Clienti, fornitori e dipendenti fanno parte di un unico tessuto sociale, che si può identificare come la comunità locale. Risulta evidente, dunque, il legame imprescindibile tra l'azienda e quest'ultima, che instaurano una relazione di interdipendenza. Il *report* evidenzia come le pratiche solidali verso la comunità siano importanti non solo perché rispondono alle esigenze di più di uno *stakeholder* chiave, ma anche come opportunità di dialogo e crescita condivisa».

<sup>32</sup> Sul ruolo dei sistemi di certificazione della qualità all'interno del mercato agroalimentare si vedano le considerazioni espresse nel «Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità» della Commissione del 15 ottobre 2008, (COM) 641 def., p. 19 ss. All'interno del documento, la Commissione, da un lato evidenzia la tendenziale efficacia di tali sistemi per rispondere alle principali preoccupazioni della società civile riguardo alle caratteristiche dei prodotti e ai metodi di produzione, dall'altro rileva, tuttavia, come l'adesione a tali sistemi comporti elevati costi e oneri, soprattutto per gli agricoltori, i quali spesso si vedono costretti ad operare gli investimenti necessari al fine di non vedersi precludere certi sbocchi di mercato per i loro prodotti.

duttivi ai quali debbono sottostare gli imprenditori agricoli<sup>33</sup>: non è detto che questi ultimi, costretti ad operare investimenti *ad hoc* e a sostenere gli oneri connessi alle attività di certificazione, di ispezione e di controllo, al fine di ottenere importanti sbocchi commerciali per i loro prodotti, vedano aumentare in modo significativo i margini di guadagno, tenuto conto che, di frequente, le aziende si trovano a partecipare contemporaneamente a più sistemi di certificazione, con conseguente moltiplicazione dei costi<sup>34</sup>.

D'altro canto, che i vantaggi economici derivanti dall'impiego di sistemi di certificazione della sostenibilità finiscano per consolidarsi a valle della filiera, piuttosto che a monte, dipende anche dalla circostanza per cui sono le imprese distributrici, attraverso l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti agroalimentari, a poter veicolare al consumatore l'idea che il prodotto presenti qualità intrinseche ed estrinseche peculiari, guadagnando, così, sul valore aggiunto dell'alimento<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Come è noto, le regole di produzione richieste dalla GDO ai produttori primari possono riguardare i profili più disparati, non solo legati al tema della sostenibilità ambientale (si pensi agli *standard* sottesi all'etichettatura energetica e ambientale), ma anche connessi con l'aspetto igienico-sanitario, ovvero con questioni etiche, sociali o lavoristiche. Lo scopo dell'imposizione di tali *standard* – che rappresentano ormai la regola, più che l'eccezione – è duplice: da un lato, rendere omogenea la produzione, che può essere ottenuta da aziende tra loro molto diverse e site in varie zone geografiche; dall'altro, attrarre il *favor* del consumatore. Sul tema delle certificazioni e degli *standard* di produzione si vedano, per approfondire, S. BOLOGNINI, *Le nuove "etichettature ambientali"*, in M. GOLDONI ed E. SIRSI, *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agroalimentari*, Milano, 2021, p. 304 ss.; EAD., *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 213 ss.; I. CANFORA, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, in *Riv. dir. alm.*, 2009, fasc. 4, p. 1 ss.; A. BENEDETTI, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2012, p. 5 ss.; M. FERRARI, *Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 594 ss.; L. PAOLONI, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, cit., 17 ss.; G. STRAMBI, *Il commercio equo e solidale e l'etichettatura sociale tra soft law e forme di autodisciplina*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 399 ss.; R. SAJJA, *Standards e contratti di certificazione*, in *Riv. dir. alm.* fasc. 1, 2013, p. 53 ss.; L. RUSSO, *Gli standard privati*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 109 ss.; L. LEONE, *Certificazioni etiche (lavoro, ambiente, religione, benessere animale)*, *ivi*, p. 532 ss.

<sup>34</sup> Sul punto si veda il Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli, cit., p. 21, ove si afferma: «L'adesione ai sistemi di certificazione comporta due ordini di costi: diretti e indiretti. I costi diretti sono costituiti dalle quote di partecipazione, dalle ispezioni ad opera di terzi e dalla certificazione vera e propria. I costi indiretti derivano dall'ottemperanza al disciplinare (investimenti per adeguare l'attrezzatura) o sono costi di produzione ricorrenti. La necessità di partecipare a più sistemi di certificazione impone un onere (finanziario e amministrativo) considerevole, specialmente ai piccoli produttori. Se un agricoltore non aderisce a un determinato sistema, può vedersi precludere certi sbocchi di mercato per i suoi prodotti. I requisiti di certificazione e di controllo prescritti dai sistemi privati vengono ad aggiungersi a quelli ufficiali».

<sup>35</sup> Nella ricerca condotta dal Centro Internazionale Crocuvia, «Prezzi al consumo: chi ci

Peraltro, come rivelato da alcune indagini condotte dalla Commissione europea e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), non è infrequente che la GDO, oltre a imporre rigidi *standard* produttivi e a incidere sulla definizione (al ribasso) del prezzo delle materie prime, imponga clausole contrattuali in base alle quali vengono fatti ricadere sui fornitori i costi relativi alle attività e ai servizi promozionali, distributivi e di vendita<sup>36</sup>. Poiché le attività di pubblicità e di *marketing* rivestono un ruolo decisivo in relazione all'immissione sul mercato dei prodotti agroalimentari cc.dd. sostenibili, la prassi della GDO di imputare i relativi costi ai propri fornitori finisce per svantaggiare ulteriormente coloro che si collocano a monte della filiera, ovverosia i *farmers*, facendo calare un'ombra sull'assunto della Strategia in base al quale il *Green Deal* rappresenterebbe, *sic et simpliciter*, un'opportunità economica per i produttori primari.

4. Appurato che la realizzazione di un sistema agroalimentare sostenibile, seppure obiettivo imprescindibile delle politiche europee, è destinata a gravare economicamente sull'anello debole della filiera agroalimentare, occorre investigare se la Strategia "Dal produttore al consumatore" abbia anche individuato degli strumenti in grado di garantire ai *farmers* un'adeguata remunerazione a fronte dell'impegno ambientale richiesto.

Va rilevato sin da subito che alla questione della sostenibilità economica la Strategia dedica appena una decina di righe, all'interno delle quali si afferma: «allo scopo di sostenere i produttori primari nella transizione, la Commissione prevede di chiarire le regole di concorrenza per le iniziative collettive che promuovono la sostenibilità nelle catene di approvvigionamento. Aiuterà, inoltre, gli agricoltori e i pescatori a rafforzare la loro posizione nella catena di approvvigionamento e ad aggiudicarsi una quota equa del valore aggiunto della produzione sostenibile, incoraggiando le possibilità di cooperazione all'interno delle organizzazioni comuni dei mercati

---

guadagna nella catena del valore dei prodotti agricoli», cit., p. 15, si evidenzia come l'affidamento da parte dei consumatori alla GDO quale principale canale d'acquisto dipende anche dalle strategie di *marketing* da quest'ultima realizzate negli ultimi anni per continuare ad essere competitiva sui mercati globali e che l'hanno trasformata, da luogo di ampia distribuzione, a fornitore "esperenziale", in grado di vendere alimenti il cui valore non è dato solo dalle loro caratteristiche fisiche, bensì dal potenziale valore "culturale" che viene ad essi associato, creando nel consumatore l'idea di consumare un prodotto qualitativamente migliore, perché ad esempio più sostenibile, più tradizionale, più etico e così via.

<sup>36</sup> Su tale prassi adottata dalla GDO, si vedano lo studio promosso dalla Commissione europea «*The economic impact of modern retail on choice and innovation in the EU food sector*» e l'«*Indagine conoscitiva sul settore della GDO*» condotta dall'AGCM, i cui estremi sono riportati sopra nella nt. 33.



agricoli e dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. La Commissione monitorerà l'attuazione da parte degli Stati membri della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e collaborerà con i colegislatori al fine di migliorare le norme agricole che rafforzano la posizione degli agricoltori (ad esempio i produttori di prodotti con indicazioni geografiche), le loro cooperative e le loro organizzazioni di produttori della filiera alimentare»<sup>37</sup>.

La vaghezza con la quale vengono tratteggiate le azioni riferite al profilo della giusta remunerazione per i produttori primari basterebbe, già di per sé, a dare l'impressione che all'interno della Strategia la dimensione economica dello sviluppo sostenibile non sia stata valorizzata in modo adeguato.

Al netto della disamina degli strumenti di sostegno al reddito degli agricoltori previsti nel contesto della nuova PAC 2023-2027<sup>38</sup>, che si confermano ampiamente ridimensionati rispetto al passato e che potrebbero, nel concreto, non risultare sufficienti a far fronte ai gravi disagi economici derivanti dalla crisi geopolitica in corso, può essere interessante prendere in esame – senza pretese di esaustività – alcune modifiche introdotte dai regolamenti del dicembre 2021 in relazione allo strumentario normativo teso al rafforzamento della posizione dei produttori primari lungo la filiera agroalimentare.

Al riguardo, particolare rilievo assume il reg. (UE) 2021/2117 che, tra le altre cose, ha introdotto alcune modifiche al reg. (UE) n. 1308/2013<sup>39</sup>, intervenendo, in particolare, sulla disciplina delle organizzazioni dei produt-

<sup>37</sup> Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 11 ss.

<sup>38</sup> Si vedano i regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, tutti del 2 dicembre 2021, 2021/2115, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; 2021/2116, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il reg. (UE) n. 1306/2013, e 2021/2117, 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 e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione, in *GUUE* n. L 435 del 6 dicembre 2021 p. 1 ss. Sulla riforma della PAC si vedano le considerazioni svolte, in particolare, da A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 23 ss.; ID., *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 453 ss.; F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, *ivi*, p. 43 ss.

<sup>39</sup> Reg. (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 regola-

tori (d'ora innanzi, OP)<sup>40</sup>, già rinnovata ad opera del reg. (UE) 2017/2393, anche detto regolamento *omnibus*<sup>41</sup>.

Come è noto, quest'ultimo regolamento, nell'inserire all'interno dell'art. 152 del reg. (UE) n. 1308/2013 il par. 1-*bis*, ha previsto che tali organizzazioni, laddove riconosciute, possano, in deroga all'art. 101, par. 1, TFUE, non solo pianificare la produzione, ottimizzare i costi di produzione e immettere direttamente sul mercato i prodotti degli associati (concentrazione c.d. diretta dell'offerta), ma anche negoziare, nell'ambito di tutti i settori dell'OCM, contratti concernenti l'offerta di prodotti agricoli a nome degli aderenti<sup>42</sup>.

---

menti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, in *GUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 671 ss.

<sup>40</sup> Sulle OP si vedano, in particolare: A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, p. 85 ss.; I. CANFORA, *Organizzazioni dei produttori agricoli*, in *Dig. disc. priv., sez. civ., Agg.*, XI, Milano, 2018, p. 355 ss.; EAD., *La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 147 ss.; L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, *ivi*, p. 12 ss.; L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 5ª ediz., Milano, 2020, p. 166 ss.

<sup>41</sup> Reg. 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 *GUUE* n. L 350 del 29 dicembre 2017, p. 15 ss. Sul reg. (UE) 2017/2393 si vedano le riflessioni di 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 *Dir. agroalim.*, 2018, fasc. 1, p. 109 ss.

<sup>42</sup> L'art. 152, par. 1-*bis*, 2° comma, del reg. (UE) n. 1308/2013 prevede che le attività in deroga all'art. 101, par. 1, TFUE, possano avere luogo: «a) purché una o più delle attività di cui al par. 1, lett. b), punti da i) a vii), siano effettivamente esercitate, contribuendo in tal modo al conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE; b) purché l'organizzazione di produttori concentri l'offerta e immetta sul mercato i prodotti dei suoi aderenti, indipendentemente dal fatto che ci sia o meno un trasferimento di proprietà dei prodotti agricoli dai produttori all'organizzazione di produttori; c) 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; d) purché i produttori interessati non siano aderenti di un'altra organizzazione di produttori per quanto riguarda i prodotti oggetto delle attività di cui al primo comma; e) purché il prodotto agricolo non sia interessato da un obbligo di consegna, derivante dalla partecipazione di un agricoltore a una cooperativa che non aderisca essa stessa all'organizzazione di produttori in questione, conformemente alle condizioni stabilite dallo statuto della cooperativa o dalle regole e dalle decisioni stabilite o derivate da tale statuto». Sull'art. 152, par. 1-*bis*, del reg. (UE) n. 1308/2013 si vedano, in particolare, 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?*, cit., p. 156 ss. e L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., p. 23.

Senza potersi soffermare sulle funzioni normative e operative delle OP, con riferimento specifico alle attività di negoziazione, la dottrina evidenzia come esse rappresentino una forma di concentrazione indiretta dell'offerta: l'immissione in commercio dei prodotti viene demandata, infatti, ai singoli associati, i quali, tuttavia, possono giovare della negoziazione svolta a monte dall'organizzazione<sup>43</sup>.

A fronte del perdurante divieto sancito dall'art. 209 del reg. (UE) n. 1308/2013, che esclude che la deroga all'art. 101, par. 1, TFUE si possa applicare agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate che comportano l'obbligo di applicare prezzi identici, all'indomani della riforma operata dal regolamento *omnibus* si sono palesate profonde incertezze in merito ai limiti dell'attività di negoziazione delle OP, in particolare con riferimento alla definizione dei prezzi di vendita. In proposito, si è ritenuto doversi fare riferimento alla celebre sentenza *Indivia* della Corte di giustizia<sup>44</sup>, che, come è noto, ha rappresentato una sorta di premessa rispetto all'adozione del regolamento *omnibus*. In particolare, sulla base di quanto statuito all'interno di tale pronuncia, sarebbero legittimi unicamente quegli accordi, decisioni e pratiche concordate posti in essere da parte di un'OP i cui effetti rimangano interni all'OP medesima, senza coinvolgere altre OP o altri soggetti, riconosciuti o meno. Pertanto, anche le attività di negoziazione attuate dalle OP per l'immissione in commercio dei prodotti degli associati potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della deroga solo nella misura in cui gli effetti di tali attività – anche in punto di definizione dei prezzi – rimangano interni all'OP<sup>45</sup>.

Il reg. (UE) 2021/2117, pur non avendo del tutto eliminato le incertezze interpretative sollevate dalla riforma del 2017<sup>46</sup>, pare aver ribadito il

---

<sup>43</sup> Si vedano L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 168.

<sup>44</sup> Corte giust., 14 novembre 2017, in causa C-671/15, *Président de l'Autorité de la concurrence/Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e a.*, sulla quale si veda 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 *Riv. dir. agr.*, 2017, II, p. 366 ss.

<sup>45</sup> Così, quasi testualmente, I. CANFORA, *La cessione di prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, cit., p. 149.

<sup>46</sup> Va dato conto del fatto che la riforma operata dal regolamento *omnibus* ha inserito all'art. 209, par. 2, del reg. (UE) n. 1308/2013, la possibilità per le OP e per le associazioni di OP di richiedere un parere preventivo alla Commissione europea sulla compatibilità degli accordi, delle decisioni e delle pratiche poste in essere rispetto agli obiettivi dell'art. 39 TFUE. Con riferimento a tale aspetto, si vedano le osservazioni svolte da A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., p. 488, il quale osserva che l'inserimento di tale previsione normativa – fortemente voluta dal Parlamento europeo – ha

ruolo delle OP nella fissazione dei prezzi di vendita dei prodotti in sede di negoziazione. Infatti, il reg. (UE) 2021/2117 ha introdotto, all'art. 153 del reg. (UE) n. 1308/2013, il par. 2-*bis*, in base al quale lo statuto di una OP può «prevedere la possibilità per i produttori aderenti di entrare in contatto diretto con gli acquirenti», purché gli elementi essenziali della vendita, come il prezzo, la quantità e il volume, vengano negoziati e determinati dall'organizzazione.

Tale previsione pare ispirarsi alla *ratio* di rafforzare il livello di partecipazione dei produttori agricoli alle attività svolte dalle OP, ferma comunque la definizione da parte di queste ultime degli elementi essenziali delle operazioni di cessione. Infatti, è ben noto al legislatore europeo che il principale limite al ruolo giocato dalle OP all'interno del mercato è rappresentato dalla scarsa rappresentatività di tali organizzazioni, alle quali spesso, tra le altre cose, vengono ascritti costi di gestione elevati, a fronte di bilanci non sempre trasparenti. A quest'ultimo proposito, giova evidenziare che l'art. 153 è stato modificato dal reg. (UE) 2021/2117 anche nel senso di prevedere che gli statuti delle OP debbano stabilire «le regole atte a consentire ai produttori aderenti il controllo democratico della loro organizzazione e delle decisioni da essa prese, nonché dei suoi conti e del suo bilancio», con lo scopo di superare certe diffidenze dei produttori agricoli nei confronti di tali enti.

Come rilevato dalla dottrina, il problema dell'equa remunerazione dei produttori agricoli richiede che, nell'ambito delle dinamiche negoziali la definizione dei prezzi di vendita tenga conto del complesso dei costi sostenuti dai *farmers*<sup>47</sup>, anche con riferimento al rispetto delle norme in materia di sostenibilità. Al riguardo, giova osservare che il reg. (UE) 2021/2117 ha introdotto talune modifiche all'art. 168 del reg. (UE) n. 1308/2013, rubricato «Relazioni contrattuali», che, come è noto, disciplina i rapporti di cessione dei prodotti agricoli, preceduti o meno da trattative condotte dalle OP<sup>48</sup>. In particolare, al par. 4 di tale disposizione, il reg. (UE) 2021/2117 ha

---

quale *ratio* quella di consolidare il ruolo delle OP all'interno del mercato. Sul punto si veda anche I. CANFORA, *La cessione di prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, cit., p. 149.

<sup>47</sup> Così I. CANFORA, *La cessione di prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, cit., p. 154. Si veda anche A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal Bel Paese*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, II, 590 ss.

<sup>48</sup> Sulle disposizioni contenute nell'art. 168 del reg. (UE) n. 1308/2013 si veda, in particolare, I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. SCAFFARDI e V. ZENO-ZENGOVICH (a cura di), *Cibo e diritto: una prospettiva comparata*, cit., p. 239 ss. L'Autrice osserva che, con la previsione di una

previsto che, nel contesto dei rapporti negoziali per la vendita di prodotti agricoli, le parti abbiano la facoltà di determinare il prezzo dei prodotti ricorrendo ad indicatori oggettivi, fissati dagli Stati membri, che possono basarsi sui costi di produzione e di mercato pertinenti e che devono riflettere, oltre i cambiamenti nelle condizioni di mercato, anche le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli<sup>49</sup>.

Chiara è la valenza di tali indicatori, che, sebbene lasciati all'autonomia negoziale delle parti, si inseriscono pur sempre all'interno di un generale processo di miglioramento della trasparenza nella formazione dei prezzi lungo la filiera agroalimentare, funzionale alla realizzazione di un maggiore equilibrio contrattuale fra le parti<sup>50</sup>.

Può essere utile rilevare che entro il contesto negoziale si colloca anche la modifica delle previsioni contenute all'interno dell'art. 172-*bis* del reg. (UE) n. 1308/2013, introdotto a sua volta dal regolamento *omnibus*: come è noto, tale disposizione prevedeva, nella sua formulazione originaria, la possibilità per gli agricoltori e le loro associazioni di convenire con il

---

norma *ad hoc* per la disciplina degli elementi essenziali del contratto di prima vendita, «per la prima volta il diritto europeo interviene direttamente sulla conformazione del contratto di cessione dei prodotti agroalimentari in un quadro normativo transitato da un modello fondato sul governo pubblicistico del mercato, a un progressivo rafforzamento del ruolo dei privati nel governo della filiera: ruolo che ha chiesto l'adeguamento dello strumentario giuridico al raggiungimento delle finalità della PAC».

<sup>49</sup> L'art. 168, par. 4, del reg. (UE) n. 1308/2013 prevede che il prezzo «è calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori oggettivi, che possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti, nonché indici e metodi di calcolo del prezzo finale, che sono facilmente accessibili e comprensibili e che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati; tali indicatori possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti; a tal fine, gli Stati membri possono stabilire degli indicatori, secondo criteri oggettivi e basati su studi riguardanti la produzione e la filiera alimentare; le parti contraenti sono libere di fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente». Previsioni analoghe sono previste dall'art. 148, par. 2, lett. *î*), per i prodotti lattiero caseari e il latte.

<sup>50</sup> Così A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., p. 453 ss. Sul tema della trasparenza lungo la filiera, si registra l'introduzione ad opera del reg. (UE) 2021/2117, nella parte V del reg. (UE) n. 1308/2013, del Capo I *bis* intitolato «Trasparenza del mercato», che comprende gli artt. 222-*bis* e 222-*ter*, rubricati, rispettivamente, «Osservatori dei mercati dell'Unione» e «Relazioni della Commissione sugli sviluppi del mercato». In sintesi, sulla base di tali disposizioni, la Commissione istituisce osservatori del mercato con lo scopo di mettere a disposizione degli operatori dati statistici e informazioni in relazione ad aspetti quali la produzione, l'approvvigionamento e le scorte, nonché prezzi e costi, ma anche margini di profitto a tutti i livelli della filiera alimentare, per migliorare la trasparenza del mercato, chiarire le scelte degli operatori e delle autorità, facilitare la sorveglianza degli sviluppi del mercato e delle minacce di turbative. Sulla base delle informazioni raccolte dagli Osservatori, la Commissione presenta relazioni periodiche al Parlamento europeo e al Consiglio sulla situazione dei mercati agricoli.

primo acquirente clausole di ripartizione del valore, comprendenti utili e perdite, determinando le modalità di ripartizione di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi di mercato. La facoltà di inserire tali clausole in sede di negoziazione dei contratti, prevista anche per le organizzazioni interprofessionali (d'ora innanzi, Oi)<sup>51</sup>, ha lo scopo di assicurare una giusta remunerazione dei produttori agricoli, laddove il calcolo del prezzo sia collegato al valore del prodotto finale sul mercato<sup>52</sup>. Orbene, il reg. (UE) 2021/2117 ha significativamente esteso la possibilità di convenire tali clausole con gli operatori posti a valle della filiera, e, quindi, anche con le imprese della GDO, al fine di consentire ai produttori primari di partecipare all'andamento dei prezzi nelle ultime fasi della catena alimentare, che sono quelle nelle quali si assiste, come rilevato in precedenza, alla maggiore concentrazione del valore aggiunto del prodotto<sup>53</sup>.

Meritano un breve cenno anche le novità introdotte dal reg. (UE) 2021/2117 con riferimento alle Oi<sup>54</sup>, che, come è noto, fungono da elemen-

---

<sup>51</sup> Si veda L. PAOLONI, *Regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 160.

<sup>52</sup> In questi termini si veda I. CANFORA, *La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, cit., p.153. Si veda anche L. PAOLONI, *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, cit., p. 160, la quale rileva che l'estensione alle Oi della possibilità di stabilire clausole di ripartizione del valore, operata dal regolamento *omnibus*, si è rivelata anticipatrice dei programmi lanciati dall'Unione europea nel contesto del *Green Deal*, in materia di agricoltura sostenibile e di transizione ecologica, riconoscendo alle Oi il compito di facilitare il dialogo fra i diversi attori della filiera e promuovere le migliori prassi.

<sup>53</sup> Si veda, ancora, I. CANFORA, *La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, cit., p.153.

<sup>54</sup> Rileva L. PAOLONI, *Regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, cit., p. 161, che l'esercizio delle (sole) funzioni normative da parte delle Oi rende tali organismi collettivi una sorta di «cabina di regia», posta a monte della contrattazione interprofessionale – e non confondibile con essa – nella quale si realizzano le attività di concertazione tra i soggetti della filiera agroalimentare e la predisposizione di contratti tipo, con l'intento di definire norme comuni finalizzate a favorire gli scambi, valorizzare i prodotti della filiera, rilevare l'andamento dei mercati e dei prezzi, senza giungere alla loro determinazione». Giova, peraltro, ricordare che anche le regole deliberate in seno alle Oi, come quelle elaborate dalle OP, possono presentare un'efficacia *erga omnes*, in presenza delle condizioni previste dall'art. 164 del reg. (UE) n. 1308/2013, di recente modificato dal reg. (UE) 2021/2117. Sulla base di tale disposizione, le OP riconosciute, le associazioni di OP riconosciute e le Oi riconosciute operanti in una specifica circoscrizione economica (intendendosi per tale, ai sensi del nuovo art. 164, par. 2, così come modificato dal reg. (UE) 2021/2117 «una zona geografica costituita da regioni di produzione limitrofe o vicine nelle quali le condizioni di produzione e di commercializzazione sono omogenee o, per i prodotti a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta riconosciuta dal diritto dell'Unione, la zona geografica specificata nel disciplinare»), se ritenute rappresentative della produzione o del commercio o della trasformazione di un dato prodotto, ai sensi dell'art. 164, par. 3, possono richiedere alle autorità nazionali che alcuni degli accordi, decisioni o pratiche concordate convenuti

to di raccordo fra i diversi passaggi della filiera agroalimentare, raggruppando esponenti non solo del settore produttivo, ma anche di quello trasformativo e distributivo. Nella prospettiva di rafforzare ulteriormente il ruolo delle OI all'interno del mercato, il reg. (UE) 2021/2117 è intervenuto con riferimento agli obiettivi di tali organizzazioni, orientandoli in modo deciso verso la realizzazione delle finalità sottese alla Strategia “Dal produttore al consumatore”<sup>55</sup>. Inoltre, cosa ancora più importante, tale regolamento ha inciso sui requisiti per il riconoscimento delle OI, che è stato subordinato, *inter alia*, alla condizione che esse si adoperino per una rappresentanza equilibrata delle fasi della produzione, della trasformazione e del commercio, compresa la distribuzione<sup>56</sup>, al fine di irrobustire il ruolo di tali organizzazioni nel sistema delle relazioni contrattuali tra produttori, trasformatori e distributori.

Come accennato, nella Strategia “Dal produttore al consumatore si rileva l'esigenza di precisare le regole di concorrenza per le iniziative col-

---

nell'ambito dell'organizzazione siano resi obbligatori, per un periodo limitato, nei confronti degli altri operatori attivi nella o nelle medesime circoscrizioni economiche e non aderenti all'ente collettivo. La norma precisa che, ai fini del riconoscimento dell'efficacia *erga omnes* è comunque necessario che tali accordi, decisioni o pratiche, perseguano specifiche finalità, elencate dall'art. 164, par. 4. Giova rilevare, che in un'ottica di promozione della sostenibilità in agricoltura, il reg. (UE) 2021/2117 è intervenuto su tali finalità, ad esempio prevedendo, alla lett. *m*) dell'art. 164, par. 4, che possono giovare dell'estensione *erga omnes* quegli accordi, decisioni o pratiche che, tra le altre cose, mirino alla «prevenzione e gestione dei rischi fitosanitari o per la salute degli animali, la sicurezza alimentare o l'ambiente».

<sup>55</sup> Nonostante vi siano ancora diverse difficoltà in termini di diffusione delle OI, ad esse viene ascritto un ruolo importante nel contesto della transizione verso un modello di sviluppo più sostenibile, potendo guidare e indirizzare le singole filiere nei processi di adattamento connessi ai mutamenti del mercato e della concorrenza. È utile osservare che, nel contesto delle modifiche introdotte dal reg. (UE) 2021/2117, gli obiettivi delle OI sono stati rivolti in modo più deciso verso le istanze di sostenibilità promosse dal *Green Deal*, prevedendo che tali organizzazioni, nel perseguire una finalità specifica, tenendo conto degli interessi dei loro aderenti e dei consumatori, possono, tra l'altro, «fornire le informazioni e svolgere le ricerche necessarie per innovare, razionalizzare, migliorare e orientare la produzione e, se del caso, la trasformazione e la commercializzazione verso prodotti più adatti al fabbisogno del mercato e ai gusti e alle aspettative dei consumatori», con particolare riguardo non solo per la qualità dei prodotti, ma anche per la protezione dell'ambiente, l'azione per il clima, nonché la salute e il benessere animale [si veda al riguardo l'art. 157, par. 1, lett. *c*), punto *vii*), del reg. (UE) n. 1308/2013]. Ancora, a seguito delle modifiche introdotte dal reg. (UE) 2021/2117, le OI possono «contribuire alla gestione e all'elaborazione di iniziative di valorizzazione dei sottoprodotti e alla riduzione e gestione dei rifiuti», nonché «promuovere azioni volte a prevenire, controllare e gestire i rischi per la salute degli animali, i rischi fitosanitari e i rischi ambientali, anche mediante l'istituzione e la gestione di fondi di mutualizzazione o contribuendo a tali fondi al fine di versare agli agricoltori una compensazione finanziaria per i costi e le perdite economiche derivanti dalla promozione e dall'attuazione delle suddette misure» [si veda al riguardo l'art. 158, par. 1, lett. *c*), punto *xiv*), del reg. (UE) n. 1308/2013].

<sup>56</sup> Si veda, al riguardo, il nuovo art. 158, par. 1, lett. *c bis*), del reg. (UE) n. 1308/2013.

llette volte a promuovere la sostenibilità lungo la filiera. Al riguardo, il reg. (UE) 2021/2117 è intervenuto anche su tale aspetto, mediante l'introduzione nel reg. (UE) n. 1308/2013 dell'art. 210-*bis*, che ha precisato le regole di concorrenza con riferimento alle intese orizzontali e verticali in materia di sostenibilità.

Tale disposizione, nel tentativo di realizzare un «rapporto proporzionato tra i sacrifici sofferti dalla libera concorrenza, in presenza di accordi fra imprese, e i vantaggi derivanti dagli stessi»<sup>57</sup> in termini di sostenibilità, esclude l'applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate tra produttori agricoli o tra produttori agricoli e altri operatori della filiera (compresi i distributori) che si riferiscono alla produzione e al commercio di prodotti agricoli e che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale, a condizione che tali accordi, decisioni e pratiche concordate impongano solo restrizioni alla concorrenza che siano indispensabili per l'applicazione di tali norme di sostenibilità.

Per «norma di sostenibilità» si intende una norma volta a contribuire a uno o più degli obiettivi seguenti: obiettivi ambientali, compresi la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi; uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e ne gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; salute e benessere degli animali<sup>58</sup>.

Posto che per la disamina delle effettive implicazioni di tale disposizione dovrà attendersi che la Commissione adotti, entro l'8 dicembre 2023, gli orientamenti sulle condizioni di applicazione dell'art. 210-*bis*, si potrebbe ritenere che la conclusione di simili intese (che rappresentano pur sempre delle misure negoziali) possa rappresentare uno strumento utile per i fini che qui interessano, nella misura in cui, mediante la valorizzazione dei profili di maggiore sostenibilità dei prodotti, gli accordi, le decisioni e le pratiche concordate tra i produttori agricoli e gli altri operatori portino, auspicabilmente, a riconoscere ai primi una remunerazione che tenga effetti-

---

<sup>57</sup> Così, A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., p. 453 ss.

<sup>58</sup> Si veda l'art. 210-*bis*, par. 3, del reg. (UE) n. 1308/2013.



vamente conto dei maggiori costi sostenuti per la promozione di un elevato livello di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema.

5. Come rilevato sopra, la Strategia “Dal produttore al consumatore” affida il compito di garantire una «transizione giusta»<sup>59</sup> per i produttori primari anche alla recente direttiva 2019/633/UE in materia di pratiche commerciali sleali lungo la filiera agricola e alimentare<sup>60</sup>, affermando che occorre monitorarne l'attuazione da parte degli Stati membri<sup>61</sup>.

È utile ricordare che tale direttiva rinviene la propria base giuridica nell'art. 43, par. 2, TFUE<sup>62</sup>, perseguendo l'obiettivo sancito dall'art. 39 del

<sup>59</sup> Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 2, dove si afferma che «Tutti i cittadini e gli operatori di tutte le catene del valore, nell'UE e altrove, dovrebbero beneficiare di una transizione giusta, in particolare a seguito della pandemia di Covid-19 e della recessione economica».

<sup>60</sup> Direttiva 2019/633/UE 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 *GUUE* n. L 111 del 25 aprile 2019, p. 59 ss. Per un commento alla direttiva 2019/633/UE si vedano, in particolare: A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, cit., p. 19 ss.; F. ALBISINNI, *La direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, fasc. 4, p. 7 ss.; L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, p. 1418 ss.; *Id.*, *La direttiva 2019/633, i criteri di delega legislativa e l'art. 62, d.l. 1/2012*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, fasc. 4, p. 48 ss.; M. GIUFFRIDA, *Neoformalismo contrattuale tra tutela del contraente debole e mercato*, *ivi*, p. 22 ss.; G. D'AMICO, *La giustizia contrattuale nelle filiere agroalimentari*, *ivi*, 36 ss.; R. SAJJA, *I principi generali delle buone pratiche commerciali: la trasparenza dopo la direttiva 2019/633*, in *Riv. dir. alim.* 2022, fasc. 1, p. 5 ss.; M. FERRARI, *Pratiche commerciali sleali e globalizzazione*, *ivi*, p. 18 ss.; A. GENOVESE, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 190 ss. Sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera alimentare prima dell'adozione della direttiva, N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, cit., *passim*.

<sup>61</sup> Osserva A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., p. 489 s.: «La Commissione ha inteso ricondurre la questione tradizionale relativa all'equa remunerazione della parte agricola nell'ambito della redistribuzione del valore all'interno del complessivo quadro sistemico agroalimentare. È in questa linea, a ben vedere, che si colloca l'iniziativa della Commissione avviata nel 2013 con il libro verde sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare – COM (2013) 37 finale – e conclusasi con l'adozione della direttiva n. 633/2019. Infatti con questa direttiva si è fondamentalmente inteso contrastare, in ragione dello squilibrio di potere negoziale presente tra i diversi operatori della filiera alimentare, non certo la formazione dei prezzi dei prodotti, bensì la sola prassi negoziale tendente ad accollare sui fornitori, in quanto soggetti deboli nelle relazioni di filiera, costi aggiuntivi incidenti negativamente sulla remunerazione complessiva della loro attività, con la peculiarità, peraltro, che la direttiva identifica quali fornitori da proteggere non solo i produttori agricoli primari, ma anche altri operatori presenti nella filiera».

<sup>62</sup> Sulla base giuridica della direttiva 2019/633/UE si vedano, in particolare, le considerazioni svolte da F. ALBISINNI, *La direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, cit., p. 7 ss.

TFUE di assicurare alla popolazione agricola un equo tenore di vita<sup>63</sup>. Infatti, come rilevato all'interno del 1° *considerando* della direttiva, la disciplina *de qua*, muovendo dal fatto che nella filiera agroalimentare sono comuni squilibri considerevoli nel potere contrattuale fra fornitori e acquirenti, che possono comportare la realizzazione, ai danni dei primi, di pratiche commerciali sleali relativamente alle operazioni di vendita, introduce un livello minimo di tutela rispetto a tali pratiche, in quanto esse possono incidere negativamente sul tenore di vita della comunità agricola.

Come è stato osservato in dottrina, l'adozione della direttiva 2019/633/UE, preceduta da un ampio dibattito in seno alle istituzioni europee<sup>64</sup>, rappresenta un'importante novità<sup>65</sup>, segnando il passaggio da un atteggiamento neutrale da parte dell'Unione europea rispetto alle dinamiche contrattuali lungo la filiera agroalimentare, ad un approccio improntato ad una maggiore attenzione nei confronti di tale aspetto, che tiene conto, in particolare, dell'accrescersi delle condizioni di debolezza dei produttori agricoli in un contesto decisamente più orientato al mercato rispetto al passato<sup>66</sup>.

Tuttavia, sotto un profilo soggettivo, bisogna constatare che, al di là delle premesse della direttiva e della sua base giuridica, l'ambito di applica-

---

<sup>63</sup> Si vedano il 1°, il 6° e il 7° *considerando* della direttiva 2019/633/UE, nonché il 10° *considerando*, che fa espressamente riferimento all'esigenza di tutelare «i produttori agricoli e le persone fisiche e giuridiche che forniscono prodotti agricoli e alimentari, comprese le organizzazioni di produttori, riconosciute o meno, e le associazioni di organizzazioni di produttori, riconosciute o meno, in funzione del loro potere contrattuale relativo» rispetto alle pratiche commerciali sleali che possono avere un «impatto negativo sulla loro sostenibilità economica».

<sup>64</sup> Per una panoramica sulle origini della direttiva 2019/633/UE si veda L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, cit., p. 1424 ss. Giova ricordare che la Commissione per lungo tempo si è dimostrata contraria all'adozione di una disciplina in materia, sicché la proposta di direttiva del 12 aprile 2018 (COM) 173 def., in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare è giunta solo a seguito delle forti pressioni provenienti dal Parlamento europeo [si veda la Risoluzione 2015/2065(INI) del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare], dal Consiglio (si vedano le Conclusioni del Consiglio del 12 dicembre 2016 sul rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare e sulla lotta contro le pratiche commerciali sleali) e finanche dal Comitato economico e sociale europeo. In ogni caso, l'ambito di applicazione della originaria proposta di direttiva, che risultava limitato alla cessione di prodotti ad uso alimentare, senza contemplare i prodotti agricoli di cui all'allegato I al TFUE, è stato ampliato in forza delle modifiche proposte dal Parlamento europeo, che, tra le altre cose, ha modificato l'intitolazione della direttiva facendo riferimento sia alla filiera agricola sia a quella alimentare. Sulle differenze fra la proposta di direttiva e la direttiva effettivamente adottata si veda F. ALBISINNI, *La direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, cit., p. 7 ss.

<sup>65</sup> Si veda F. ALBISINNI, *La direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, cit., p. 7 ss.

<sup>66</sup> Si veda il 6° *considerando* della direttiva 2019/633/UE.

zione della disciplina si estende ben oltre la categoria dei produttori agricoli, coinvolgendo, in generale, i fornitori di prodotti agricoli e alimentari<sup>67</sup>.

Più nello specifico, la figura del fornitore viene definita all'interno della direttiva come «qualsiasi produttore agricolo o persona fisica o giuridica, indipendentemente dal suo luogo di stabilimento, che vende prodotti agricoli e alimentari»<sup>68</sup>, incluse le organizzazioni di produttori, le organizzazioni di fornitori e le associazioni di tali organizzazioni.

La figura dell'acquirente, invece, viene definita come «qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dal luogo di stabilimento di tale persona o qualsiasi autorità pubblica nell'Unione che acquista prodotti agricoli e alimentari», inclusi eventuali gruppi di tali persone fisiche o giuridiche<sup>69</sup>. È opportuno sottolineare che, ai fini dell'applicazione della direttiva, l'art. 1, par. 2, prevede che sia sufficiente che il fornitore o l'acquirente siano stabiliti nell'Unione europea, e ciò in quanto la direttiva 2019/633/UE si propone l'ambizioso obiettivo di tutelare i fornitori anche nei confronti delle pratiche realizzate da acquirenti extra-europei, tenuto conto della sempre maggiore globalizzazione dei mercati<sup>70</sup>.

Se, per un verso, l'estensione della platea di soggetti tutelati ai sensi della direttiva, tale da ricomprendere non solo i produttori agricoli, ma anche coloro che si limitano a vendere prodotti agroalimentari, potrebbe spiegarsi alla luce dell'impatto non solo individuale, ma anche sistematico delle pratiche commerciali sleali, considerata la tendenza degli operatori che le subiscono a far ricadere l'impatto negativo delle stesse, a loro volta, sui propri fornitori<sup>71</sup>, per un altro verso, l'aver ricompreso fra i soggetti meritevoli di tutela, indistintamente, i produttori agricoli, le loro organizzazioni e le associazioni di tali organizzazioni, nonché altri fornitori di prodotti agroalimentari, desta non pochi dubbi e perplessità. Infatti, è stato

---

<sup>67</sup> L'art. 2, n. 1), della direttiva definisce i prodotti agricoli e alimentari come «i prodotti elencati nell'allegato I del TFUE e i prodotti non elencati in tale allegato ma trasformati per uso alimentare a partire da prodotti elencati in tale allegato». Per una riflessione sulle conseguenze derivanti dal riferimento all'elencazione tassativa di prodotti agricoli contenuta nell'allegato I del TFUE si vedano L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 480.

<sup>68</sup> Si veda l'art. 2, n. 4) della direttiva 2019/633/UE.

<sup>69</sup> Si veda l'art. 2, n. 2) della direttiva 2019/633/UE.

<sup>70</sup> Si veda il 12° *considerando* della direttiva. Sull'ambito territoriale della direttiva e sulle difficoltà riscontrabili nel rendere operativa la disciplina in materia di pratiche commerciali sleali nei confronti degli operatori extra-europei si vedano le riflessioni di M. FERRARI, *Pratiche commerciali sleali e globalizzazione*, cit., p. 18 ss.

<sup>71</sup> Così L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, cit., p.1426.

ampiamente evidenziato in dottrina come la mancata differenziazione fra produttori agricoli, loro organizzazioni e altri operatori che semplicemente forniscono, ad esempio in veste di distributori, prodotti agricoli e alimentari finisce per non tenere in considerazione, nel concreto, le specificità che caratterizzano la posizione di vulnerabilità sul mercato dei produttori agricoli, tradendo, così, la stessa finalità sottesa alla base giuridica della nuova disciplina, ovverosia garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola<sup>72</sup>.

Deve evidenziarsi, inoltre, che l'art. 1, par. 2, della direttiva delimita il proprio campo di applicazione alle operazioni di vendita concluse da acquirenti che presentino determinati fatturati annuali superiori a quelli dei fornitori, laddove il fatturato annuale viene considerato dal legislatore europeo quale criterio approssimativo per valutare l'esistenza di un effettivo squilibrio di potere contrattuale fra le parti<sup>73</sup>. In realtà, la rigidità delle soglie di fatturato, oltre a comportare difficoltà di accertamento in merito all'applicabilità o meno della disciplina al caso specifico, rappresenta un ulteriore aspetto di criticità: infatti, non solo si rischia che la valutazione della slealtà di pratiche commerciali fra loro identiche venga subordinata a meri dati contabili, riferiti, di volta in volta, alle parti contrattuali, ma, oltretutto, il criterio del fatturato non tiene conto del carattere strutturale della debolezza che caratterizza le aziende agricole<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Si veda A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, cit., p. 44 ss., il quale osserva: «L'aver accomunato, senza specifiche differenziazioni, quali beneficiari della tutela avverso le pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare produttori agricoli e semplici venditori degli stessi prodotti, nonché le rispettive strutture associative, ha comprensibilmente suscitato perplessità e critiche in ordine al richiamo dell'art. 43 del TFUE quale fondamento giuridico posto a base della direttiva. Infatti, è indubbio che la direttiva si riferisca ai *farmers* nel quadro delle relazioni presenti nella filiera agroalimentare. Resta, però, assai debole ed indiretto il legame tra gli obiettivi che la direttiva mira a raggiungere e quelli fondamentali di cui parla l'art. 39 del Trattato a proposito della PAC, anche perché nella direttiva non emerge alcun rilievo specifico e diretto ai produttori agricoli in quanto tali». Le stesse perplessità vengono manifestate anche da L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, cit., p. 1427 ss.

<sup>73</sup> Si veda il 14° *considerando* che afferma «La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai comportamenti commerciali degli operatori più grandi rispetto agli operatori con un minor potere contrattuale. Un'approssimazione adeguata del potere contrattuale relativo è il fatturato annuale dei diversi operatori. Pur essendo un'approssimazione, questo criterio consente agli operatori di poter prevedere i propri diritti e obblighi ai sensi della presente direttiva. Un limite massimo dovrebbe impedire che la tutela sia accordata a operatori che non sono vulnerabili o lo sono considerevolmente meno rispetto alle controparti o ai concorrenti più piccoli. La presente direttiva stabilisce pertanto categorie di operatori della filiera definite sulla base del fatturato, in base alle quali è accordata la tutela».

<sup>74</sup> Si vedano, al riguardo, A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera*

Deve evidenziarsi che la direttiva 2019/633/UE non fornisce una definizione generale di pratica commerciale sleale *business to business*<sup>75</sup>: essa segue, piuttosto, un approccio casistico, mediante la previsione di una “lista nera” di pratiche commerciali sempre vietate e di una “lista grigia” di pratiche commerciali che sono considerate sleali solo se non sono state «concordate in termini chiari e univoci» tra le parti, nell’esercizio della loro autonomia negoziale, all’interno dell’accordo di fornitura ovvero in un altro accordo successivo.

L’elencazione delle pratiche commerciali vietate copre un’ampia tipologia di condotte, non tutte, in realtà, suscettibili di incidere direttamente sul profilo della giusta remunerazione dei produttori agricoli (*rectius*, dei fornitori), che possono essere realizzate prima, durante o dopo la conclusione del contratto e che, con riferimento a quest’ultimo, possono investire sia il contenuto sia la forma.

Le pratiche in ogni caso sleali, contemplate dalla “lista nera” comprendono, ad esempio, i ritardi di pagamento rispetto ai termini di legge, diversi a seconda che si tratti o meno di prodotti deperibili<sup>76</sup>; l’annullamento di

---

*agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, cit., p. 3 ss. e L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, cit., p. 1429 s.

<sup>75</sup> La mancata previsione di una definizione generale di pratica commerciale sleale *business to business* rappresenta un importante elemento di differenziazione fra la direttiva 2019/633/UE e la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), in *GUUE* n. L 149 dell’11 giugno 2006, p. 22 ss. sulla quale si veda, in particolare, G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2008, p. 1057 ss. Sulla differenza fra le due discipline si vedano le considerazioni svolte da L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, cit., p.1430 s., il quale osserva: «l’ambito delle p.c.s. nel settore agroalimentare differisce profondamente da quello già delineato nei rapporti fra professionisti e consumatori, di cui alla ricordata direttiva 2005/29/CE. Basti pensare che in quest’ultima le pratiche vietate sono volte, in linea di principio, ad incidere sul meccanismo formativo della volontà di acquisto da parte del consumatore (...). Nei rapporti tra imprese operanti nella filiera agroalimentare, invece, il concetto di scorrettezza della pratica commerciale muta sensibilmente, dal momento che l’impresa che la subisce è nella quasi totalità dei casi perfettamente consapevole dell’abuso che prima, durante o dopo la conclusione del contratto si produce ai suoi danni, ma non è in grado di opporsi adeguatamente, perché non ne ha la possibilità o, comunque, non ne ha la volontà, al fine di non pregiudicare un rapporto commerciale che potrebbe rivelarsi fondamentale per la sua sopravvivenza sul mercato».

<sup>76</sup> L’art. 3, par. 2, della direttiva 2019/633/UE fa salve «le conseguenze dei ritardi di pagamento e i mezzi di ricorso di cui alla direttiva 2011/7/UE che si applicano, in deroga ai periodi di pagamento stabiliti nella suddetta direttiva, sulla base dei periodi di pagamento di cui

ordini di prodotti agricoli e alimentari deperibili «con un preavviso talmente breve da far ragionevolmente presumere che il fornitore non riuscirà a trovare un'alternativa per commercializzare o utilizzare tali prodotti», e comunque inferiore a trenta giorni; la modifica unilaterale da parte dell'acquirente di determinate condizioni dell'accordo di fornitura, fra le quali vengono in considerazione i termini di pagamento e i prezzi; la richiesta da parte dell'acquirente di pagamenti che non sono connessi alla vendita dei prodotti; la richiesta di pagamenti per il deterioramento e/o la perdita dei prodotti che si verificano presso i locali dell'acquirente, dopo che i prodotti siano divenuti di proprietà di quest'ultimo, quando tale deterioramento non sia stato causato dalla negligenza o dalla colpa del fornitore; il rifiuto di confermare per iscritto le condizioni di un accordo di fornitura tra l'acquirente e il fornitore, quando quest'ultimo abbia richiesto una conferma scritta; l'acquisizione, l'utilizzo o la divulgazione illecita da parte dell'acquirente di segreti commerciali del fornitore; la minaccia di ritorsioni commerciali da parte dell'acquirente laddove il fornitore intenda esercitare i propri diritti contrattuali, ovvero sporgere denuncia o cooperare con le autorità; la richiesta di risarcimenti dei costi sostenuti dall'acquirente per esaminare i reclami dei clienti relativi alla vendita di prodotti del fornitore, benché non risultino negligenze o colpe di quest'ultimo.

Eterogenee sono anche le pratiche commerciali contemplate dalla "lista grigia", quali: la restituzione al fornitore di prodotti agricoli e alimentari rimasti invenduti senza corrispondere alcun pagamento per tali prodotti e/o per lo smaltimento degli stessi; la richiesta di pagamenti per l'immagazzinamento, l'esposizione e l'inserimento in listino dei prodotti o per la loro messa a disposizione sul mercato; la richiesta al fornitore di farsi carico degli sconti sui prodotti o, ancora, la richiesta di pagamenti per i costi della pubblicità, del *marketing* e del personale impiegato dall'acquirente per organizzare gli spazi destinati alla vendita.

Emerge come la "lista grigia" faccia riferimento ad alcune pratiche commerciali, quali le richieste di pagamenti per i servizi di *marketing*, di pubblicità e, in generale, di vendita dei prodotti, che, come già riscontrato, vengono sovente realizzate dalla GDO nei confronti dei suoi fornitori, pregiudicando, direttamente o indirettamente, i margini di guadagno dei produttori agricoli, che si collocano a monte della filiera. Tuttavia, si deve

---

alla presente direttiva», nonché «la possibilità che un acquirente e un fornitore concordino una clausola di ripartizione del valore ai sensi dell'art. 172-*bis* del reg. (UE) n. 1308/2013», di cui si è detto sopra.

evidenziare, in modo critico, come i fornitori e, per quanto qui di interesse, i produttori agricoli, siano destinati, nella maggior parte dei casi, a rimanere privi di una concreta tutela rispetto a tali condotte, dal momento che, come accennato, il legislatore europeo ha previsto che simili pratiche possano andare esenti da un giudizio di slealtà laddove siano state concordate in termini chiari e univoci non solo nell'accordo di fornitura, ma anche in un accordo successivo. È chiaro come tale previsione normativa non tenga assolutamente conto del fatto che è proprio in ragione della situazione di disparità di potere contrattuale che l'acquirente potrà imporre al fornitore l'accettazione di tali condizioni gravose<sup>77</sup>, sicché deve concludersi che il divieto di realizzare tali condotte sia destinato, per lo più, a rimanere privo di effetto.

La direttiva, procedendo con un'armonizzazione minima delle discipline nazionali in materia di pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare, consente agli Stati membri di mantenere o introdurre norme nazionali volte a contrastare simili condotte più rigorose, a condizione che esse siano compatibili con il funzionamento del mercato interno. In ogni caso, gli Stati membri, nell'attuare la direttiva, devono designare un'autorità di contrasto che possa procedere su segnalazione o anche d'ufficio ai fini della repressione delle pratiche commerciali sleali, imponendo la cessazione delle stesse e, se del caso, procedendo all'applicazione di sanzioni che devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive e che devono tenere conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione<sup>78</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia, la direttiva è stata attuata con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198<sup>79</sup>, che ha portato, *inter alia*, all'abrogazione dell'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> In merito, si vedano A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, cit., p. 3 ss.; L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, cit., p. 1436 e A. GENOVESE, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare*, cit., p. 190 ss.

<sup>78</sup> Si veda l'art. 6 della dir. 2019/633/UE rubricato «Poteri dell'autorità di contrasto». Si aggiunge che, fatti salvi i poteri delle autorità di contrasto, ai sensi dell'art. 7 della direttiva gli Stati membri possono promuovere il ricorso volontario a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, come la mediazione.

<sup>79</sup> D.lgs. 8 novembre 2021, n. 198, recante «Attuazione della direttiva UE 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari», in *Gazz. uff.* Serie Generale n. 285 del 30 novembre 2021 - Suppl. Ordinario n. 41.

<sup>80</sup> D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», in *Gazz. uff.* n. 19 del 24 gennaio 2012 - Suppl.

Tralasciando, per ragioni di sintesi, la disamina dei contenuti del d.lgs. n. 198 del 2021, in merito al quale è comunque possibile osservare che ha previsto norme più rigorose di quelle contenute nella direttiva, *inter alia*, prescindendo dai limiti di fatturato per l'accertamento di una situazione di squilibrio del potere contrattuale e contemplando condotte vietate ulteriori rispetto a quelle previste dal legislatore europeo<sup>81</sup>, merita qui prendere in esame il profilo relativo all'individuazione dell'autorità di contrasto, dal momento che esso è destinato ad incidere notevolmente sull'effettività della tutela accordata ai soggetti deboli della filiera.

In proposito, il legislatore italiano ha attribuito la competenza a contrastare e a sanzionare le pratiche realizzate in violazione del d.lgs. n. 198 del 2021 all'ICQRF, e non, invece, all'AGCM, la quale, tuttavia, era stata individuata quale autorità competente a reprimere le pratiche sleali di cui all'ormai abrogato art. 62 del d.l. n. 1 del 2012<sup>82</sup>.

Orbene, in attesa delle prime esperienze applicative della disciplina da parte dell'Ispettorato, la scelta di spostare l'*enforcement* amministrativo dall'AGCM all'ICQRF potrebbe rappresentare un aspetto problematico in termini di effettività della tutela accordata ai fornitori di prodotti agroalimentari e, per quanto qui d'interesse, ai produttori agricoli.

Non vi è chi non veda, infatti, come, alla luce dei compiti già attribuiti all'AGCM in qualità di autorità *antitrust*, ad esempio in materia di repressione delle pratiche commerciali scorrette realizzate non solo nei confronti dei consumatori, ma anche delle microimprese (categoria alla quale apparten-

---

Ordinario n. 18, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, in *Gazz. uff.* del 24 marzo 2012, n. 71 – Suppl. Ordinario n. 53. Sulla disciplina introdotta dall'art. 62 del d. l. 1/2012 si vedano, in particolare A. GERMANO, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, p. 379 ss.; L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 476 ss.; A. JANNARELLI, *Profili del sistema agroalimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, cit., p. 219 ss.; F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 2, p. 1 ss.; L. RUSSO, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari (e quelli di cessione del latte crudo): nuovi tipi contrattuali per il mercato agroalimentare?*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2013, p. 199 ss.; I. CANFORA, *La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, cit., p. 155 ss.; A. GENOVESE, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare*, cit., p. 190 ss.

<sup>81</sup> Si veda, al riguardo, F. ALBISINNI, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, cit., p. 15.

<sup>82</sup> In realtà va detto che l'art. 62 del d.l. n. 1/2012 ha ricevuto scarsa applicazione in passato anche da parte dell'AGCM: ciò non toglie, tuttavia, che in una logica di sistema le competenze maturate dall'AGCM in qualità di autorità *antitrust* avrebbero dovuto deporre a favore dell'individuazione di quest'ultima quale autorità di contrasto, in luogo dell'ICQRF. Sull'applicazione dell'art. 62 da parte dell'AGCM si vedano le considerazioni svolte da A. GENOVESE, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare*, cit., p. 190 ss.



gono non poche aziende agricole), sussista il pericolo di una sovrapposizione di competenze, con conseguenti incertezze nell'applicazione della nuova disciplina<sup>83</sup>.

In aggiunta, se l'individuazione dell'ICQRF quale autorità di contrasto, per un verso, non pare conforme all'esigenza di adottare un approccio unitario e sistematico in una materia così complessa ed articolata, per un altro, risulta del tutto dimentica dell'esperienza già maturata dall'AGCM, oltre che nella repressione delle pratiche commerciali scorrette *business to consumer*, anche in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, di clausole vessatorie e di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali<sup>84</sup>.

Tra l'altro, non si può sottacere che il d.lgs. n. 198/2021 presenta l'ormai solita clausola di invarianza finanziaria<sup>85</sup>, sicché l'ICQRF, nell'affrontare i nuovi compiti di repressione delle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare, potrà far riferimento unicamente sulle risorse umane, strumentali e finanziarie già a sua disposizione, il che desta non poche perplessità in termini di effettività della tutela accordata agli operatori più deboli della filiera, ovvero gli imprenditori agricoli.

In definitiva, sebbene la nuova disciplina in materia di pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare rappresenti un'importante strumento per il riequilibrio della posizione contrattuale dei fornitori nei rapporti con gli acquirenti di prodotti agricoli e alimentari, le criticità riscontrabili tanto con riferimento ai contenuti della direttiva, quanto con riferimento alle sue modalità di attuazione nell'ordinamento nazionale, fanno dubitare che essa possa rappresentare uno strumento davvero efficace per la tutela dei produttori primari.

---

<sup>83</sup> I possibili conflitti di competenza fra ICQRF e AGCM rischiano di essere sempre più frequenti, in quanto quelli che potranno scaturire dall'applicazione del d.lgs. n. 198/2021 si sommeranno a quelli che potranno derivare dall'attribuzione, sempre all'ICQRF, invece che all'AGCM, della competenza sanzionatoria per le violazioni della disciplina europea in materia di informazioni alimentari, ai sensi dell'art. 26, co. 1, d.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, recante «Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2019/91/UE, ai sensi dell'art. 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 "Legge di delegazione europea 2015"», in *Gazz. uff.* n. 32 dell'8 febbraio 2018, p. 1 ss. In proposito, si vedano le considerazioni svolte da S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018, p. 286 ss.

<sup>84</sup> Si veda, ancora, A. GENOVESE, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare*, cit., p. 197 ss.

<sup>85</sup> Si veda l'art. 13 del d.lgs. n. 198 del 2021.

6. Le considerazioni che precedono portano ad affermare che, nel contesto della Strategia “Dal produttore al consumatore”, il problema della sostenibilità economica del sistema dal lato dei produttori primari sia ben lungi dall’essere stato affrontato in modo deciso ed efficace.

I costi della transizione ecologica sono destinati, infatti, a ricadere soprattutto sui *farmers*, accentuando la posizione di debolezza economica nella quale essi si vengono a trovare con riferimento ai rapporti con l’industria della trasformazione, da un lato, e la GDO, dall’altro. Come si è visto, quest’ultima, collocandosi in posizione dominante all’interno del mercato, sempre più globalizzato, è in grado di imporre non solo i prezzi delle materie prime agricole, secondo una logica di contrattazione “al ribasso”, ma anche il rispetto da parte degli imprenditori agricoli di specifici *standard* produttivi, sottesi all’ottenimento di strumenti di certificazione della sostenibilità, il cui ritorno economico rimane concentrato, tuttavia, a valle della filiera, oltre a pagamenti per servizi variamente connessi all’immissione in commercio dei prodotti, che erodono inesorabilmente i margini di guadagno degli agricoltori, già ristretti.

Se si considerano le contingenze attuali, emerge chiaramente come la sostenibilità economica delle remunerazioni riconosciute ai *farmers*, a fronte dello svolgimento di attività agricole sempre più multifunzionali e a componente ambientale, rappresenti un tema oltremodo urgente: invero, se al momento della stesura della Strategia “Dal produttore al consumatore” il contesto europeo e globale era già critico a causa della pandemia di Covid-19, ad oggi la situazione a livello nazionale, europeo e internazionale è ancora più problematica, dal momento che la guerra russo-ucraina ha fortemente colpito il comparto agroalimentare, portando a un forte inasprimento dei costi sostenuti in sede produttiva.

In proposito, un rapporto del CREA (Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l’Analisi dell’Economia Agraria) ha evidenziato che l’impatto sui costi della guerra in Ucraina supera i quindicimila euro per azienda agricola, per avvicinarsi ai centomila euro per le imprese che allevano granivori, tanto che nel rapporto si afferma espressamente che tale aumento di costi sta determinando effetti «molto rilevanti sulla sostenibilità economica delle aziende agricole, in modo particolare per quelle marginali»<sup>86</sup>: stime certa-

---

<sup>86</sup> Rapporto del CREA «Guerra in Ucraina: gli effetti sui costi e sui risultati economici delle aziende agricole italiane», marzo 2022, riportato al *link* <https://rica.crea.gov.it/download.php?id=1742>. Più di recente si veda il rapporto sempre del CREA «Crisi energetica: gli effetti sui bilanci delle aziende con bovine da latte e sui costi di produzione del latte», settembre 2022, riportato al *link* <https://rica.crea.gov.it/guerra-in-ucraina-gli-effetti-sui-costi-e-sui->

mente preoccupanti, ma destinate ad essere riviste al rialzo, tenuto conto dei rincari energetici che attualmente stanno colpendo l'Unione europea.

Fermo che gli stanziamenti riservati alla nuova PAC non paiono sufficienti a garantire la realizzazione di tutte e tre le dimensioni della sostenibilità<sup>87</sup>, anche le misure proposte dalla Strategia "Dal produttore al consumatore", quali il rafforzamento dell'associazionismo dei produttori agricoli, la precisazione delle regole di concorrenza per le intese verticali e orizzontali in materia di sostenibilità, il miglioramento della trasparenza e la lotta alle pratiche sleali nella filiera agro-alimentare non sembrano di per sé sufficienti ad affrontare l'annoso problema dell'equa remunerazione dei produttori agricoli.

Infatti, nonostante la nuova PAC vada in direzione di un opportuno potenziamento delle OP e delle OI, quali organismi in grado di guidare la filiera verso un modello di relazioni contrattuali maggiormente equilibrato, precisando ulteriormente i rapporti fra le attività da esse svolte e le regole *antitrust*, il fatto che le misure messe in campo da tali organizzazioni rappresentano, pur sempre, strumenti la cui concreta operatività è rimessa all'iniziativa delle parti, fa sì che esse non sempre si rivelino sufficienti allo scopo di garantire una «transizione giusta» per i produttori primari<sup>88</sup>. Considerazioni analoghe valgono, d'altro canto, anche con riferimento alla previsione di indicatori oggettivi per la determinazione del prezzo dei prodotti alimentari in sede di relazioni contrattuali, nonché riguardo alla disciplina riservata alle iniziative collettive in materia di sostenibilità.

Allo stesso modo, come si è già avuto modo di rilevare sopra, la direttiva 2019/633/UE, nonostante rappresenti un primo passo molto importante

---

*risultati-economici-delleaziende-agricole-italiane-agg-19-aprile-2022-815.php* che offre un'analisi aggiornata degli effetti determinati dall'aumento di alcuni costi di produzione sui risultati economici delle aziende zootecniche, in particolare per quelle specializzate nella produzione di latte di vaccino. Va rilevato, tuttavia, che per certi versi la grave crisi energetica che sta colpendo l'Unione europea potrebbe avere un aspetto, per così dire, positivo, incentivando la conversione delle aziende agricole al metodo di produzione biologico. Infatti, come rilevato in una recente analisi di Coldiretti, riportata al *link* <https://www.coldiretti.it/biologico/energia-il-biologico-abbatte-di-1-3-i-consumi-e-boom>, dell'8 settembre 2022, sarebbe proprio l'aumento dei costi dei fertilizzanti (che ha toccato punte del centosettanta per cento), nonché dell'energia a spingere le aziende italiane verso il mondo del biologico, in quanto esso consentirebbe un abbattimento di oltre il trenta/quarantacinque per cento dei costi sostenuti dalle aziende convenzionali. Allo stesso modo, i rincari dei costi energetici potrebbero contribuire a stimolare la diffusione delle filiere corte, per ridurre quanto più possibile le voci di spesa legate ai trasporti.

<sup>87</sup> Si veda, al riguardo, L. RUSSO, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercato e rapporti contrattuali di filiera*, cit., p. 95.

<sup>88</sup> Si veda, ancora, la Strategia "Dal produttore al consumatore", cit., p. 2.

per l'armonizzazione minima delle tutele offerte agli anelli deboli della filiera agroalimentare, presenta diversi profili di criticità, destinati ad acuirsi laddove, in sede di attuazione da parte degli Stati membri, non si opti per un approccio sistematico e unitario, anche e soprattutto sotto il profilo repressivo e sanzionatorio, come parrebbe essere accaduto in Italia, ove l'autorità di contrasto designata, l'ICQRF, non è stata neppure fornita delle dotazioni finanziarie necessarie per affrontare i nuovi compiti.

In definitiva, pur dovendosi dare atto che il settore agroalimentare continua a rappresentare un vero e proprio laboratorio giuridico per lo studio di soluzioni di crescita economica innovative, le difficoltà che si incontrano nell'assicurare la sostenibilità economica della transizione per gli agricoltori sono destinate a rappresentare un profilo di grave criticità.

Infatti, laddove le imprese agricole non vengano incentivate economicamente a proseguire le loro attività non solo produttive, ma anche di gestione ambientale e territoriale, diviene molto difficile pensare che si possa effettivamente raggiungere l'obiettivo del *Green Deal* di cui si è detto in premessa, ovvero sia realizzare, anche e soprattutto con riferimento al settore agroalimentare, una strategia di crescita sostenibile, che miri a rendere l'Unione europea più giusta e prospera, con un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, e tutto ciò a scapito del ruolo di *leader* che l'Unione intende avocarsi nel contesto globale<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Infatti, come rilevato da L. Russo, *La sostenibilità economica delle imprese agricole*, cit., p. 93, non è neppure immaginabile la creazione di un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente se gli stessi imprenditori agricoli non sono incentivati economicamente a proseguire nelle loro attività produttive.

AMARILLIDE GENOVESE

**IL RUOLO DEI CONSORZI DI TUTELA  
DELLE PRODUZIONI DI QUALITÀ  
NEL PRISMA DELLA SOSTENIBILITÀ.  
QUALE FUTURO PER LA TRADIZIONE?**

ABSTRACT

L'associazionismo tra produttori legato alle iniziative di tutela delle tipicità territoriali e tradizionali delle produzioni agroalimentari risale alla prima metà del Novecento. Il fenomeno ha conosciuto la sua prima affermazione nel settore vitivinicolo in cui è specialmente avvertito il legame tra segno e territorio. Nell'evoluzione successiva il coordinamento consortile in agricoltura presenta modelli contrattuali e organizzativi e funzioni diverse, che tuttavia condividono un tratto comune e ricorrente nei diversi contesti storici, giuridici ed economici, cioè la commistione che propongono tra interessi pubblici e privati. Anche nell'esperienza contemporanea, i consorzi di tutela della qualità che tracciano percorsi di "denominazione sostenibile" esprimono la risposta collettiva di un determinato settore e di una determinata area alle emergenze climatiche e sociali che stiamo affrontando.

*Producer associations linked to initiatives for the protection of typical territorial and traditional agri-food products originated in the first half of the 20th century. The phenomenon first emerged in the wine sector where the link between sign and territory is especially felt. In its subsequent evolution, consortia coordination in agriculture is presented according to different contractual and organisational models and functions, which nevertheless share a common and recurring trait in the various historical, legal and economic contexts, namely the mixture that they propose between public and private interests. Even in contemporary experience, quality protection consortia that chart 'sustainable denomination' paths express the collective*

*response of a given sector and area to the climatic and social emergencies we are facing.*

PAROLE CHIAVE: Agricoltura – Consorzi – Produzioni di qualità – Sostenibilità.

KEYWORDS: *Agriculture – Consortia – Quality products – Sustainability.*

SOMMARIO: 1. I consorzi in agricoltura. Evoluzione delle regole e delle funzioni. – 2. Il ruolo dei consorzi di tutela tra tradizione e attualità. La regolazione dell’offerta dei prodotti di qualità. – 3. L’esperienza dei consorzi di tutela nel settore vitivinicolo. 4. Indicazioni geografiche e sviluppo sostenibile. Alcune considerazioni.

1. Il rilievo del fenomeno consortile nel settore agroalimentare emerge nella c.d. agricoltura di gruppo, formula che evoca modelli di aggregazione dei produttori agricoli funzionali allo svolgimento dell’impresa in forma collettiva<sup>1</sup>.

L’emersione legislativa del modello consortile, nella prima metà del secolo scorso, è segnata da tratti caratteristici essenziali, legati agli obiettivi di politica economica perseguiti dal governo fascista. Le iniziative di sostegno ai consorzi di produzione o commercializzazione proponevano, infatti, una risposta alla crisi economica del ‘29, presentata nella prospettiva rassicurante di una disciplina di coordinamento e razionalizzazione delle attività economiche dei consorziati<sup>2</sup>. La legge 16 giugno 1932, n. 834, sui consorzi obbligatori, e il d.l. 16 aprile 1936 n. 1296, sui consorzi volontari, esprimevano il sostegno pubblico al fenomeno consortile, strumento della politica dirigistica dell’economia del regime, volto ad attenuare lo squilibrio tra le potenzialità della produzione e la capacità di assorbimento del mercato. Tratti qualificanti delle discipline sono, infatti, il sistema dei controlli pubblici sulle attività dei consorzi e la caratterizzazione anticoncorrenziale che emerge in maniera esplicita, specialmente nella disciplina dei consorzi obbligatori<sup>3</sup>.

I principi della legislazione consortile degli anni trenta caratterizzano pure la disciplina privatistica dei consorzi accolta nel codice civile del 1942, collocata nel titolo X del Libro del lavoro “Della disciplina della concorrenza e dei consorzi”. Nati con l’obiettivo della disciplina delle attività dei consorziati mediante un’organizzazione comune (art. 2602 cod. civ.), i consorzi hanno poi rappresentato una risposta efficace a istanze di collaborazione più ampie ed eterogenee, proponendo alla prassi applicativa una significativa ricchezza di modelli contrattuali e organizzativi.

Nel periodo corporativo, è proprio ai consorzi dei produttori agrico-

---

<sup>1</sup> L. PAOLONI, *Consorzi tra produttori agricoli* (voce), in *Digesto, disc. priv., sez. civ.*, Agg., 2000, p. 216 ss.

<sup>2</sup> G.D. MOSCO, *Consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi*, Artt. 2602-2620, Comm. Scialoja-Branca-Galgano, a cura di G. De Nova, Bologna, 2017, p. 6.

<sup>3</sup> G. VOLPE PUTZOLU, *I consorzi*, in G. GHIDINI, M. LIBERTINI, G. VOLPE PUTZOLU, *La concorrenza e i consorzi*, vol. IV, *Trattato dir. comm. e dir. pubbl. econ.*, diretto da F. Galgano, Padova, 1981, p. 320.

li che sono conferiti compiti di sicuro rilievo per l'economia agricola, in particolare riguardanti il miglioramento, la disciplina e l'incremento delle produzioni agricole; la difesa delle colture; la realizzazione di impianti per la conservazione e la lavorazione dei prodotti<sup>4</sup>.

Negli stessi anni, si assiste all'emersione del fenomeno dell'associazionismo dei produttori agricoli legato alle iniziative di tutela delle tipicità territoriali e tradizionali di alcune produzioni<sup>5</sup>. Le prime iniziative normative riguardanti i riconoscimenti di tutela di segni distintivi collegati a particolari qualità del prodotto riconducibili all'origine geografica assegnavano un ruolo decisivo ai consorzi tra produttori agricoli, sodalizi di natura associativa, non assimilabili, nella loro struttura originaria, né ai *sindacati industriali*, né ai consorzi disciplinati nel terzo libro del codice civile, né ai consorzi agrari previsti dalla legislazione speciale<sup>6</sup>.

Il fenomeno ha conosciuto la sua prima affermazione nel settore vitivinicolo, nel quale è specialmente avvertito il legame tra segno e territorio<sup>7</sup>. La vicenda italiana delle istituzioni preposte alla vigilanza e al controllo sulle denominazioni d'origine nasce proprio nell'esperienza operativa del settore vinicolo e si traduce nell'affermazione di un modello che vede un ente di diritto privato delegato a svolgere funzioni pubblicistiche, nel segno di una "interrelazione ottimale" tra poteri pubblici e comunità di produttori locali<sup>8</sup>.

L'attribuzione di funzioni dirette a garantire il funzionamento del mercato agricolo e la protezione dell'agricoltura di qualità presenta significativi tratti di modernità che anticipano il ruolo dinamico assegnato dalla legislazione europea più recente ai gruppi di produttori nella regolazione del settore.

La definizione "pudica" di contratto di consorzio consegnata all'art. 2602 cod. civ., centrata sul dato del coordinamento della produzione e degli scambi, e la disciplina legale agile, hanno consentito, nel dopoguerra,

---

<sup>4</sup> L. PAOLONI, *Consorzi tra produttori agricoli*, cit., p. 217.

<sup>5</sup> Cfr. G. TASSONI, *Territorio e tradizione nei diritti di proprietà industriale*, Torino, 2020; A. TOMMASINI, *Il ruolo polivalente dei consorzi: dalle funzioni socio-economiche e territoriali alla tutela e promozione delle produzioni di qualità*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 644 ss.

<sup>6</sup> R. FRANCESCHELLI, *Dei consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi*, Milano, 1960, p. 3.

<sup>7</sup> F. ALBISINNI, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Dir. agricoltura*, 1999, p. 154.

<sup>8</sup> D. VITI, *I consorzi volontari di tutela dei prodotti agro-alimentari*, in M.R. D'ADDEZIO, A. GERMANÒ (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea*, Milano, 2007, p. 313.



la concreta operatività dell'istituto sia in chiave anticoncorrenziale, sia in chiave di mera collaborazione tra imprese, soprattutto di medie e piccole dimensioni<sup>9</sup>. La "mini-riforma" del 1976 conferma l'applicazione *estensiva* del modello consortile sperimentata nella prassi, valorizzando la prospettiva della collaborazione e assegnando centralità e duttilità al modello organizzativo «per la disciplina o lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese»<sup>10</sup>.

In linea generale, il superamento del criterio dello svolgimento della medesima attività economica o di attività connesse, sostituito da quello dello svolgimento di determinate fasi delle imprese consorziate, consegna alle imprese un modello duttile di aggregazione per lo sviluppo e la competitività, "neutro" sotto il profilo della concorrenza<sup>11</sup>.

Il coordinamento consortile in agricoltura si presenta secondo linee di sviluppo eterogenee e variabili, tuttavia le diverse esperienze applicative condividono un tratto comune e ricorrente nei diversi contesti storici, giuridici ed economici, cioè la commistione che spesso propongono tra interessi pubblici e privati<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Sulla formulazione dell'art. 2602 cod. civ. che non esplicita, ma allo stesso tempo non disconosce, l'attinenza del fenomeno consortile alla disciplina della concorrenza, T. ASCARELLI, *Riflessioni in tema di consorzi, mutue, associazioni e società*, in Id., *Saggi di diritto commerciale*, Milano, 1955, p. 315.

<sup>10</sup> Le regole che apportano le novità più significative allo strumento consortile, consentendone l'operatività negli ambiti più diversi, riguardano il regime di responsabilità verso i terzi per le obbligazioni assunte in nome e per conto del consorzio (art. 2615, comma 1°, cod. civ.) o per conto del singolo consorziato, per esempio per l'acquisto delle materie prime (art. 2615, comma 2°, cod. civ.); la valorizzazione dell'autonomia privata nella determinazione della durata del consorzio (art. 2604 cod. civ.); la legittimazione delle società consortili che possono assumere qualunque forma organizzativa societaria, ad eccezione di quella della società semplice (art. 2615-ter cod. civ.). Nell'area segnatamente anticoncorrenziale si colloca la disposizione dell'art. 2603, comma 2°, cod. civ. sui consorzi di contingentamento, che in ogni caso riferisce della possibile presenza nell'oggetto consortile di un contingentamento della produzione o degli scambi, imponendo in questo caso che il contratto stabilisca le quote di contingentamento o almeno i criteri per la loro determinazione, che rappresentano per il consorziato «il limite quantitativo al di sopra del quale sussiste il suo obbligo di non produrre, o non vendere o non comprare».

<sup>11</sup> G.D. MOSCO, *Consorzi per il coordinamento*, cit., p. 25.

<sup>12</sup> I consorzi di bonifica, regolati dall'art. 862 cod. civ., pure se costituiti per iniziativa privata, sono persone giuridiche pubbliche; i consorzi di miglioramento fondiario «per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio di opere di miglioramento fondiario comuni a più fondi e indipendenti da un piano generale di bonifica» (art. 863, comma 1°, cod. civ.) sono persone giuridiche private che possono tuttavia assumere la natura di persone giuridiche pubbliche quando, per la loro vasta estensione territoriale o per la particolare importanza delle loro funzioni ai fini dell'incremento della produzione, sono ritenuti di interesse nazionale (art. 863, comma 2°, cod. civ.).

I consorzi agrari, inquadrati come enti di diritto privato, sono stati destinatari di una

L'esperienza dei consorzi di tutela delle produzioni di qualità nasce proprio nel segno di un'interrelazione tra poteri pubblici e gruppi organizzati di produttori legati ad un determinato territorio. Del resto, la clausola di salvaguardia delle disposizioni delle leggi speciali, accolta nell'art. 2602, comma 2°, cod. civ. («Il contratto ...è regolato dalle norme seguenti, salve le diverse disposizioni delle leggi speciali»), si riferisce soprattutto alle regole dei consorzi “di diritto pubblico”.

2. La cooperazione tra produttori del settore agroalimentare, funzionale alla valorizzazione dell'identità territoriale e delle tradizioni locali, è un fenomeno risalente. Le prime iniziative normative riguardanti i riconoscimenti delle denominazioni d'origine assegnavano un ruolo decisivo ai consorzi tra produttori agricoli, vera “spina dorsale” del sistema di tutela, nel periodo anteriore al trasferimento della protezione in ambito comunitario<sup>13</sup>. Esempio è il caso del Consorzio del Grana Tipico, sorto all'inizio del secolo scorso, successivamente sostituito dai distinti consorzi del Grana Padano e del Parmigiano Reggiano. In questa fase il fenomeno consortile, sia per le finalità perseguite, sia per le forme organizzative, si colloca nel contesto disciplinare degli artt. 2602-2620 cod. civ. I consorzi di tutela assumono, infatti, un'essenziale funzione normativa riguardo alla formazione del disciplinare di produzione, conformemente ai criteri prescritti dalle leggi istitutive, un ruolo di vigilanza, ispezione e controllo dell'osservanza delle regole comuni di produzione, di certificazione della qualità della produzione e quindi di garanzia nei confronti dei consumatori<sup>14</sup>.

Con il reg. (CEE) n. 2081/1992 sui segni di qualità, i consorzi di tutela delle denominazioni d'origine vedono ridimensionate le proprie prerogative, in particolare i poteri di controllo sulle produzioni, affidati a organismi di controllo terzi, estranei alla compagine consortile. Con l'obiettivo di tenere distinte le attività dei produttori da quelle dei *controllori della qualità*, l'art. 10, par. 3, reg. prevedeva, infatti, che «le autorità di controllo designate e/o gli organismi privati autorizzati devono offrire garanzie sufficienti di

---

disciplina sostanzialmente vincolistica – sia nelle regole di governo “interne”, sia nella disciplina dei rapporti con la struttura associativa di secondo livello – in ragione del fatto che operavano come «strumenti dell'intervento pubblico sul mercato agricolo» (cfr. Corte cost., 25 luglio 1995, n. 384). Sul punto, v. S. CARMIGNANI, *Consorzi reali in agricoltura*, in *Digesto, Disc. priv., sez. civ.*, Torino, 2003, p. 403, che osserva che in agricoltura non sia nitidamente tracciato il confine tra interessi privati e della collettività.

<sup>13</sup> Cfr. I. TRAPÉ, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012.

<sup>14</sup> L. PAOLONI, *Consorzi tra produttori agricoli*, cit., p. 216.

obiettività e di imparzialità nei confronti di ogni produttore o trasformatore soggetto al controllo e disporre permanentemente degli esperti e dei mezzi necessari per assicurare i controlli dei prodotti agricoli e dei prodotti alimentari recanti una denominazione protetta».

L'art. 53 della legge comunitaria 1999 (legge 24 aprile 1998, n. 128) recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alla normativa europea in materia di denominazioni d'origine, si pone in continuità con il sistema delle denominazioni d'origine nazionale, confermando ai consorzi dei produttori un ruolo di primo piano nell'esercizio dei controlli di conformità al disciplinare. È nel testo attualmente vigente, modificato dalla legge 21 dicembre 1999, n. 526, che l'approccio muta sensibilmente, nel segno di un sensibile ridimensionamento delle funzioni di controllo dei consorzi, assegnate ad organismi terzi. In particolare, l'affidamento delle funzioni di natura pubblicistica è conferito per un periodo triennale e con esclusione di meccanismi di proroga tacita (originariamente era invece conferito a tempo indeterminato); inoltre, ai consorzi è sottratto il potere di vigilanza sulle produzioni anche per ciò che attiene al rispetto del disciplinare di produzione. Peraltro, l'obbligatorietà dell'istituzione riguarda solo gli organismi di controllo e non anche i consorzi di tutela. Ricaduta applicativa è la possibilità di utilizzare il segno di qualità per il produttore immesso nel sistema di vigilanza dell'organismo di controllo, indipendentemente dalla sua appartenenza al consorzio di tutela<sup>15</sup>.

I consorzi di tutela delle DOP, IGP e STG (queste ultime introdotte con la novella del 1999) sono comunque presenti e regolati nella medesima disposizione, in cui si precisa che essi sono costituiti ai sensi dell'art. 2602 cod. civ., con funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alle denominazioni. Ai consorzi è assegnata pure una funzione di vigilanza *ex art. 53, comma 15°*, lett. *d*): l'attività di monitoraggio dell'utilizzo delle denominazioni e delle indicazioni protette è compiuta dall'autorità nazionale dedicata al controllo dei prodotti di qualità (ICQRF), *con la collaborazione* dei consorzi di tutela, ai cui agenti incaricati della vigilanza la norma consente l'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza. Tuttavia, la funzione di vigilanza e promozione del segno assegnata ai consorzi deve rimanere

---

<sup>15</sup> Nell'esperienza nazionale la questione è emersa nel caso «Grana Padano» deciso da Trib. Saluzzo, ord., 5 gennaio 2001, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p. 31 ss., con commento di P. Lattanzi. La soluzione adottata dal Tribunale, una delle prime applicazioni giurisprudenziali della normativa sulle denominazioni d'origine introdotta con il reg. (CEE) n. 2081/1992, trova conferma nelle previsioni dell'art. 53, legge n. 128/1998.

distinta dalla funzione di controllo della conformità delle lavorazioni ai disciplinari di produzione, funzione assegnata ad organismi-terzi.

La legittimazione alle funzioni pubblicistiche della tutela delle denominazioni d'origine è assegnata ai consorzi "riconosciuti" dal ministero perché provvisti di determinati requisiti essenzialmente legati ad adeguati livelli di rappresentatività degli operatori della filiera produttiva immessi nel sistema di controllo<sup>16</sup>; sui consorzi "costituiti" grava l'obbligo di adeguamento dei propri statuti ai fini del riconoscimento e conseguente affidamento delle funzioni di tutela. A questo riguardo si è espressa di recente la Corte di cassazione con una decisione che chiarisce che "consorzi riconosciuti" sono anche quelli che avevano ricevuto funzioni di tutela delle denominazioni d'origine nella normativa nazionale anteriore alla legge n. 526 del 1999, mentre per "consorzi costituiti" si intendono i gruppi di produttori che hanno svolto fino al 1998 attività di rilevanza meramente privatistica<sup>17</sup>.

L'art. 53, comma 16°, riconosce anche la possibilità di registrare i mar-

---

<sup>16</sup> Le disposizioni relative ai requisiti di rappresentatività dei consorzi di tutela, all'individuazione dei criteri di rappresentanza negli organi sociali, alla collaborazione dei consorzi con l'ICQRF per le attività di vigilanza, tutela e salvaguardia delle DOP e IGP, più volte integrate e aggiornate, sono affidate alla decretazione ministeriale. In particolare, il d.m. 12 aprile 2000, n. 61413 ha precisato i requisiti di rappresentatività dei consorzi di tutela delle DOP e delle IGP (non anche delle STG) stabilendo che possono ottenere il riconoscimento e quindi l'affidamento di funzioni di rilievo pubblicistico i consorzi i cui associati rappresentino almeno i due terzi della produzione in virtù dell'appartenenza a specifiche categorie individuate nell'ambito di ciascuna filiera (formaggi, ortofrutta e cereali freschi o trasformati, grassi, carni fresche o trasformate, panetteria). I consorzi di tutela delle STG esprimono un rilievo produttivo troppo ridotto per cui non sono previsti requisiti minimi di rappresentatività.

Nell'agenda dei lavori del precedente Esecutivo, lo schema di decreto recante "Disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del reg. 1151/2012" si proponeva di riunire in un unico testo le disposizioni relative al riconoscimento, al conferimento dell'incarico ed alle funzioni attribuite ai consorzi di tutela, disciplinando puntualmente le attività di vigilanza assegnate ai consorzi, «prevalentemente rivolte alle fasi del commercio». La revisione delle regole della materia, frammentate e disperse in diversi testi legislativi, mirava a razionalizzare le disposizioni relative ai consorzi di tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari e, soprattutto, a favorire e incentivare il fenomeno dell'aggregazione dei produttori nella forma dei consorzi di tutela.

Puntuali riferimenti in V. RUBINO, *Ruolo dei consorzi di tutela nella protezione della qualità*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 481.

Si segnala, inoltre, che la legge 28 luglio 2016, n. 154 "Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale" reca disposizioni sulla parità tra i sessi nei consorzi di tutela (art. 2).

<sup>17</sup> Sul punto, con specifico riguardo al consorzio del prosciutto di Parma, Cass. civ., 8 febbraio 2019, n. 3726, in *Riv. dir. ind.*, 2020, fasc. 2, p. 109 ss., annotata da G. TASSONI, *Fonti*

chi collettivi consortili che identificano i prodotti DOP, IGP e STG, a condizione che la relativa utilizzazione sia garantita a tutti i produttori interessati al sistema di controllo delle produzioni. La previsione ha anticipato la soluzione della c.d. “porta aperta” del d.lgs. n. 15 del 2019, adottato in attuazione della direttiva 2015/2436 in materia di marchi d’impresa, che ha novellato il Codice della proprietà industriale con specifico riguardo al marchio geografico collettivo<sup>18</sup>. Di recente, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto, peraltro, ammissibile la registrazione di un marchio collettivo successiva a una IGP già iscritta, considerando che la disposizione dell’art. 53 non prevede prescrizioni vincolanti in relazione al momento della registrazione del marchio, in particolare non impone che essa sia precedente alla iscrizione della denominazione<sup>19</sup>.

Nel quadro normativo disegnato dal legislatore nazionale, all’esito della regolamentazione europea del 1992, la “copertura” pubblicistica si estende pure all’adozione di misure di programmazione dei volumi di produzione da parte dei consorzi di tutela, nonostante l’adozione di piani programmatici della produzione e di miglioramento della qualità non trovi riscontro immediato nel Regolamento. La disposizione dell’art. 14 della legge n. 526/1999 assegna in via esclusiva ai consorzi, costituiti ai sensi dell’art. 2602 cod. civ., funzioni di «tutela, promozione, valorizzazione, informazione al consumatore e cura generale degli interessi relativi alle denominazioni», in particolare le proposte di disciplina di produzione, quelle di miglioramento qualitativo della stessa, le attività di contrasto all’uso improprio delle denominazioni protette, agli atti di concorrenza sleale, contraffazioni, etc. (queste ultime in collaborazione con l’autorità nazionale competente). Il rilievo delle funzioni assegnate ai consorzi impone l’attribuzione del potere di assumere provvedimenti vincolanti anche nei confronti dei soggetti non consorziati che appartengono alla filiera produttiva del prodotto di qualità. L’esercizio dei poteri o funzioni *erga omnes* spetta ai consorzi di tutela solo all’esito del loro riconoscimento.

La disciplina nazionale si compone pure delle disposizioni già conte-

---

*normative nazionali e denominazioni di origine nel settore agroalimentare: precisazioni recenti della Corte di cassazione.*

<sup>18</sup> Art. 11, comma 4°: «Qualsiasi soggetto i cui prodotti o servizi provengano dalla zona geografica in questione ha diritto sia a fare uso del marchio, sia a diventare membro della associazione di categoria titolare del marchio, purché siano soddisfatti tutti i requisiti di cui al regolamento».

<sup>19</sup> Il riferimento è al caso *Aceto balsamico di Modena*, Cass., 14 maggio 2019, n. 12848, in *Riv. dir. ind.*, 2020, fasc. 1, p. 72.

nute nell'art. 11 del d.lgs. n. 173 del 1998 che, nel contesto di una misura che si proponeva il rafforzamento strutturale delle imprese agricole e l'integrazione economica della filiera, consente accordi realizzati tra produttori agricoli e tra produttori agricoli e imprese, che beneficino di una stessa denominazione d'origine, suscettibili di ridurre l'offerta, pur precisando che non possono prevedere restrizioni non strettamente necessarie alla realizzazione delle finalità perseguite, né eliminare la concorrenza per una parte sostanziale del mercato. Peraltro la disposizione del comma 2° dell'art. 11 prescrive che gli accordi realizzati per arginare gravi squilibri di mercato e destinati a riassorbire una temporanea eccedenza produttiva non incidano *in alcun caso* sulla determinazione dei prezzi. Le previsioni, che anticipano la soluzione unionale dei piani di regolazione dell'offerta, è stata abrogata dall'art. 16, d.lgs. n. 102 del 2005, ma contestualmente ribadita nelle previsioni dell'art. 9, comma 4°, dell'art. 15 del medesimo decreto di regolazione dei mercati agroalimentari.

L'esperienza italiana del Consorzio del Grana Padano è stata il primo laboratorio dei sistemi di regolazione dell'offerta che ha, di fatto, sollecitato la successiva revisione dell'impianto normativo europeo<sup>20</sup>. D'altro canto, l'Autorità nazionale garante per la Concorrenza e il Mercato è più volte intervenuta a scrutinare il rilievo *antitrust* delle iniziative dei consorzi di tutela che possono incidere sull'offerta<sup>21</sup>. La questione è stata specialmente avvertita all'indomani dell'adozione della normativa sulle intese restrittive della concorrenza, che ha rinnovato l'attenzione dell'interprete sul tema della compatibilità dei modelli di integrazione economica e giuridica con la disciplina *antitrust*.

In particolare, gli interventi dell'*Authority* hanno riguardato il meccanismo di misure vincolanti di contingentamento della produzione operante nei riguardi delle imprese aderenti ai Consorzi di tutela del Prosciutto San Daniele e del Prosciutto di Parma (Prov. 3999/1996), che riduceva l'incentivo di ciascuna impresa a migliorare il proprio posizionamento sul mercato, assegnando una quota di produzione definita sulla base delle quote storicamente realizzate dalle imprese consorziate<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Informazioni al riguardo in G. CHIODINI, *La regolazione dell'offerta dei formaggi a denominazione di origine come strumento di politica agraria*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 46, settembre 2016.

<sup>21</sup> L. COSTANTINO, *Le competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, 2011, vol. III, p. 230.

<sup>22</sup> L. PAOLONI, *Il mercato dei prodotti agro-alimentari e la disciplina della concorrenza tra*

Nello stesso periodo emergono analoghe criticità in altra vicenda proposta all'attenzione dell'Autorità garante del mercato relativa a diverse pratiche svolte dai Consorzi del Formaggio Parmigiano Reggiano e dal Consorzio per la Tutela del Formaggio Grana Padano (Prov. 4352/1996). In entrambi i casi, l'Autorità *antitrust* ha censurato i piani di programmazione produttiva che avrebbero comportato restrizioni nella concorrenza tra le imprese interessate e comunque alterato l'organizzazione della domanda e dell'offerta di tali prodotti nel mercato di riferimento. È in particolare nel provvedimento relativo al Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano che l'autorità ha svolto considerazioni preliminari sul tema della applicabilità delle regole della concorrenza anche ai consorzi di tutela, questione risolta in senso positivo, assumendo la diretta e immediata rilevanza *antitrust* delle attività di coordinamento delle scelte produttive svolte dal consorzio<sup>23</sup>. A tale riguardo, giova tuttavia segnalare che l'Autorità ha autorizzato, per un periodo temporale limitato, i piani di controllo dei prodotti DOP, riconoscendo che le funzioni di regolazione dell'offerta consentono il miglioramento qualitativo delle produzioni tutelate e rispondono, quindi, all'interesse dei consumatori finali.

Nell'approccio delle corti, i consorzi di tutela "affidatari" di funzioni pubblicitarie sono assimilati alle imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale, in linea di principio escluse dall'ambito operativo delle regole della concorrenza. La Corte di cassazione ha tuttavia segnalato che l'esenzione prevista per le imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale opera limitatamente «a tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati» e che il nesso funzionale in questione non sussisterebbe nel caso dei piani di regolazione dell'offerta<sup>24</sup>.

---

*regole dell'impresa e normativa antitrust: il caso dei consorzi di tutela dei prodotti tipici*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, p. 507 ss.; R. SCHIANO, *L'applicazione del diritto della concorrenza al settore agricolo. Brevi note in margine al caso dei consorzi di tutela dei prodotti tipici*, in *Dir. Unione eur.*, 2000, p. 835 ss.

<sup>23</sup> Sulla particolare fisionomia dei consorzi, assimilabile a quella degli organismi interprofessionali, che comporta l'esclusione dell'applicazione del regime di esenzione dettato per gli imprenditori agricoli, v. L. PAOLONI, *Consorzi tra produttori agricoli*, cit., p. 222. Ne consegue che l'Autorità garante del mercato è chiamata a valutare caso per caso la natura dell'accordo o della pratica concordata, il potere di mercato delle imprese coinvolte e il contesto in cui si realizzano le condotte anticompetitive. D'altro canto i consorzi interessati potranno avvalersi delle esenzioni previste dalle normative antitrust ove dimostrino guadagni in efficienza, sviluppi positivi nelle condizioni di offerta sul mercato a beneficio dei consumatori, miglioramenti qualitativi della produzione.

<sup>24</sup> Cfr. Cass., 10 gennaio 2008, n. 355. Nella specie, i giudici hanno ritenuto che le linee

Se la considerazione dell'impatto sulle regole della concorrenza ha, in una prima fase, segnato il sistema dei segni distintivi di qualità con riguardo al ruolo assegnato ai gruppi di produttori, limitato all'ambito della procedura nazionale di "costruzione" delle DOP e IGP e della composizione dei potenziali conflitti, l'esito delle vicende relative al rilievo *antitrust* delle attività dei consorzi di tutela è segnato dal regolamento "di terza generazione" n. 1151/2012, che riassegna una posizione di centralità ai gruppi che possono contribuire ad assicurare sul mercato qualità e autenticità delle produzioni tipiche<sup>25</sup>.

Le novità introdotte dalla disposizione dell'art. 45 del reg. (UE) 1151/2012 riguardano l'effettivo riconoscimento dei ruoli e delle responsabilità dei gruppi di produttori<sup>26</sup>, ai quali vengono attribuite ampie prerogative e viene assegnato il compito di contribuire alla protezione e alla promozione delle produzioni di qualità<sup>27</sup>. L'iniziativa normativa segna il passaggio (per certi versi, il ritorno) da una funzione solo statica ad un ruolo dinamico dei gruppi di produttori nella regolazione del settore produttivo<sup>28</sup>.

In particolare, l'art. 45, par. 1, affida ai gruppi di produttori il compito di monitorare l'uso del nome negli scambi commerciali (lett. *a*) e quello di «adottare provvedimenti intesi a garantire una protezione giuridica adeguata della denominazione di origine protetta o dell'indicazione geografica protetta e dei diritti di proprietà intellettuale ad esse direttamente collega-

---

guida adottate dal consorzio introducessero standard di qualità non previsti dalla normativa comunitaria, che il contingentamento della produzione esulasse dalle funzioni proprie dei consorzi e non potesse essere considerato espressione dell'attività svolta *iure imperii* ma piuttosto come attività economica costituente, nella specie, pratica concorrenziale illecita ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge n. 287 del 1990.

<sup>25</sup> In attuazione del reg. 1151/2012, il d.m. 14 ottobre 2013 ha specificamente individuato, tra i gruppi di produttori di cui all'art. 45, gli organismi consortili, rafforzandone ruolo e funzioni.

<sup>26</sup> Cfr. il 57° *considerando* del regolamento: «...I gruppi svolgono un ruolo fondamentale nel processo di presentazione delle domande di registrazione dei nomi di denominazioni di origine e indicazioni geografiche nonché di specialità tradizionali garantite, e nella modifica dei disciplinari e delle domande di annullamento. Essi possono, inoltre, sviluppare attività connesse alla sorveglianza in merito all'effettiva protezione dei nomi registrati, alla conformità della produzione al relativo disciplinare, all'informazione e alla promozione del nome registrato e, in generale, a qualsiasi attività volta ad accrescere il valore dei nomi registrati e l'efficacia dei regimi di qualità. Inoltre i gruppi dovrebbero seguire da vicino la posizione dei prodotti sul mercato...».

<sup>27</sup> V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, 4, p. 4 ss.

<sup>28</sup> F. ALBISINNI, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra accountability e trasparenza: verso un diverso ordine della Food Law*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, 1, p. 6 ss. Cfr. I. CANFORA, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, *ivi*, 2, p. 4 ss.



ti» (lett. *b*). Peraltro, nella definizione del ruolo di garanzia della qualità, notorietà e autenticità dei prodotti, assegnato ai gruppi dall'art. 45, par. 1, lett. *a*), si prevede, *se necessario*, la segnalazione della violazione dei segni distintivi alle autorità di garanzia di cui all'art. 36, scelta di compromesso che riflette i diversi interessi incisi dalle regole di protezione dei segni di qualità.

È con il successivo reg. n. 1308/2013 che trova definitivo riconoscimento il ruolo di regolazione assegnato alle organizzazioni riconosciute di produttori, alle organizzazioni interprofessionali ovvero ai «gruppi di operatori di cui all'art. 3, par. 2, reg. (UE) 1151/2012», in un contesto evolutivo della politica agricola comune in cui le misure di sostegno in favore del settore primario hanno iniziato a farsi progressivamente meno incisive.

Il regolamento sulla OCM unica, infatti, ha riconosciuto la possibilità di adottare piani di contingentamento di talune produzioni di qualità, su richiesta di organizzazioni dei produttori o di organizzazioni interprofessionali riconosciute, ovvero di gruppi di operatori quali i rispettivi consorzi di tutela<sup>29</sup>. Il trasferimento ai gruppi di produttori di compiti di regolazione riguarda i formaggi e i prosciutti certificati DOP o IGP (artt. 150, 172 reg. 1308/2013)<sup>30</sup>. I piani di regolazione sono intesi ad adeguare l'offerta dei formaggi DOP e IGP alla domanda e devono spiegare i propri effetti solo sui prodotti in questione, nella prospettiva di contribuire al mantenimento della qualità e allo sviluppo del settore<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> In realtà, la possibilità di una regolazione dell'offerta di formaggi DOP o IGP era stata prevista già nel c.d. Pacchetto Latte (reg. UE n. 261/2012), misura che ha segnato un mutamento di paradigma nella politica agricola, con il passaggio da strumenti diretti di intervento dell'autorità pubblica sui mercati agricoli, a strumenti "indiretti" che prevedono il coinvolgimento di soggetti privati, chiamati ad assumere un essenziale ruolo regolativo della filiera. L'Italia ha disciplinato la fattispecie con il d.m. n. 15164 del 12 ottobre 2012, successivamente abrogato e sostituito dal vigente d.m. 15 febbraio 2019, n. 1813, che prevede che l'efficacia dei piani di regolazione – limitata ad un periodo massimo di tre anni – è condizionata all'approvazione ministeriale, previa istruttoria svolta dalla Regione o dalla Provincia autonoma nel cui ambito ricade l'area geografica della produzione di qualità. Cfr. L. RUSSO, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 165.

<sup>30</sup> Articoli soppressi dal reg. 2021/2117, del 2 dicembre 2021. Sul punto v. *infra*.

<sup>31</sup> Nell'esperienza nazionale, le soluzioni adottate dai consorzi di tutela dei più noti formaggi non sono uniformi ma essenzialmente convergono nella previsione di quote produttive da assegnare alle singole aziende, con una contribuzione supplementare per il caso di superamento delle quote.

Di recente i giudici amministrativi si sono pronunciati sul sistema di regolazione dell'offerta del Parmigiano Reggiano per il triennio 2017-2019 e sulle condizioni prescritte per l'adozione dei piani, con una decisione densa di implicazioni, che delinea gli aspetti essenziali sui quali si fonda la programmazione dell'offerta (C. Stato, 15 febbraio 2021, n. 1299). In

Con riferimento alla situazione del mercato lattiero-caseario, la Commissione ha peraltro segnalato che i meccanismi di regolazione dell'offerta hanno sortito risultati apprezzabili in relazione al corretto adeguamento dell'offerta alla domanda, alla stabilizzazione dei prezzi e alla protezione della produzione di formaggio, specialmente nelle aree svantaggiate (doc. COM 2016/724)<sup>32</sup>.

L'estensione delle norme per la regolazione delle produzioni, apportata dal reg. 1308/2013, pure assistita dalla garanzia del doppio vaglio degli Stati membri e della Commissione, si pone dunque nella traccia segnata dai regolamenti nn. 261 e 1151 del 2012 e conferma la specialità del segmento di mercato dei prodotti a denominazione di origine qualificata. In questo contesto, infatti, gli strumenti dell'autonomia privata rappresentano «uno strumento più flessibile per il governo dell'economia, capace di incidere su ambiti territoriali più ampi»<sup>33</sup>.

Infatti, il trasferimento delle funzioni di regolazione dei mercati all'autonomia privata è effetto anche della considerazione delle dimensioni dei mercati di questi prodotti, che si confrontano con scenari internazionali estranei all'ambito di regolazione dell'Unione europea e nei quali assumono rilevanza decisiva gli obiettivi del mantenimento della qualità e dello sviluppo del settore.

Il successo ottenuto con l'introduzione di norme di gestione dell'offerta per i formaggi e i prosciutti stagionati a indicazione geografica nel garantire il valore aggiunto proprio di questi prodotti di alto livello qualitativo, mantenere la reputazione dei prodotti e nello stabilizzarne i prezzi ha convinto le istituzioni europee della opportunità di estendere la possibilità di applicare norme di gestione dell'offerta alla generalità delle produzioni di qualità.

---

particolare il Consiglio di Stato riconosce che «la normativa UE in materia di regolazione dell'offerta del Parmigiano Reggiano è certamente una disciplina derogatoria della concorrenza, che si giustifica in presenza di specifiche condizioni e per periodi di tempo limitati», ma tuttavia precisa che il sistema di regolazione non è destinato ad operare solo in situazioni di crisi del mercato, come assumono le aziende ricorrenti (...). In argomento: C. GERNONE, *La disciplina dei prodotti agroalimentari e vitivinicoli di qualità nella giurisprudenza amministrativa recente*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 35 ss.

<sup>32</sup> Riguardo alle concrete modalità di definizione dei piani di regolazione dell'offerta dei consorzi di tutela di produzioni casearie, l'Autorità nazionale *antitrust* ha formulato, tuttavia, l'auspicio di un'attenta considerazione delle implicazioni connesse all'adozione dei piani, sul piano della stretta rispondenza ai presupposti e alle condizioni prescritte dalle normative europee e nazionali, al fine di evitarne un uso "strumentale" e non proporzionale al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio tra offerta e domanda e di tutela della qualità delle produzioni. Cfr. *Modalità di definizione dei piani di regolazione dell'offerta di formaggi Dop*, Boll. n. 22 del 12 giugno 2017.

<sup>33</sup> I. CANFORA, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione*, cit., p. 9.

Il reg. (UE) 2021/2117 ha infatti soppresso le più volte citate disposizioni degli artt. 150, 172 e introdotto nel reg. 1308/2013 un'unica disposizione riguardante la "Regolazione dell'offerta di prodotti agricoli a denominazione d'origine protetta o indicazione geografica protetta" (art. 166-*bis*)<sup>34</sup>. Gli

---

<sup>34</sup> «Articolo 166-*bis* *Regolazione dell'offerta di prodotti agricoli a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta*. 1. Fatti salvi gli articoli 167 e 167-*bis* del presente regolamento, su richiesta di un'organizzazione di produttori o di un'associazione di organizzazioni di produttori riconosciuta ai sensi dell'articolo 152, paragrafo 1, o dell'articolo 161, paragrafo 1, del presente regolamento, di un'organizzazione interprofessionale riconosciuta ai sensi dell'articolo 157, paragrafo 1, del presente regolamento, di un gruppo di operatori di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1151/2012 o di un gruppo di produttori di cui all'articolo 95, paragrafo 1, del presente regolamento, gli Stati membri possono stabilire, per un periodo di tempo limitato, norme vincolanti per la regolazione dell'offerta di prodotti agricoli di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del presente regolamento che beneficiano di una denominazione di origine protetta o di un'indicazione geografica protetta ai sensi dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) n. 1151/2012 o ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 1, lettere *a* e *b*), del presente regolamento. 2. Le norme di cui al paragrafo 1 del presente articolo sono soggette all'esistenza di un accordo preventivo da concludere tra almeno due terzi dei produttori del prodotto di cui al paragrafo 1 del presente articolo o dei loro rappresentanti, che rappresentino almeno due terzi della produzione di tale prodotto nella zona geografica di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera *c*), del regolamento (UE) n. 1151/2012 o all'articolo 93, paragrafo 1, lettera *a*), punto *iv*), e lettera *b*), punto *iii*), del presente regolamento per il vino. Qualora la produzione del prodotto di cui al paragrafo 1 del presente articolo comporti trasformazione e il disciplinare di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1151/2012 o all'articolo 94, paragrafo 2, del presente regolamento limiti la provenienza delle materie prime a una specifica zona geografica, gli Stati membri dispongono, ai fini delle norme da stabilirsi conformemente al paragrafo 1 del presente articolo: *a*) che i produttori delle materie prime nella specifica zona geografica siano consultati prima della conclusione dell'accordo di cui al presente paragrafo; o *b*) che almeno due terzi dei produttori delle materie prime o i loro rappresentanti, che rappresentano almeno due terzi della produzione delle materie prime utilizzate per la trasformazione nella specifica zona geografica, siano anch'essi parti dell'accordo di cui al presente paragrafo. 3. In deroga al paragrafo 2 del presente articolo, per la produzione del formaggio che beneficia di una denominazione di origine protetta o di un'indicazione geografica protetta, le norme di cui al paragrafo 1 del presente articolo sono soggette all'esistenza di un accordo preventivo tra almeno due terzi dei produttori di latte o dei loro rappresentanti che rappresentino almeno due terzi del latte crudo utilizzato per la produzione del formaggio e, ove pertinente, almeno due terzi dei produttori di tale formaggio o dei loro rappresentanti che rappresentino almeno due terzi della produzione di tale formaggio nella zona geografica di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera *c*), del regolamento (UE) n. 1151/2012. Ai fini del primo comma del presente paragrafo, per quanto riguarda il formaggio che beneficia di una indicazione geografica protetta, la zona geografica di provenienza del latte crudo indicata nel disciplinare del formaggio deve essere la stessa zona geografica di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera *c*), del regolamento (UE) n. 1151/2012 relativa a tale formaggio. 4. Le norme di cui al paragrafo 1: *a*) disciplinano solo la regolazione dell'offerta del prodotto in questione e, ove applicabile, delle materie prime e sono intese ad adeguare l'offerta di tale prodotto alla domanda; *b*) hanno effetto solo sul prodotto e, ove applicabile, sulle materie prime in questione; *c*) possono essere rese vincolanti per un massimo di tre anni, ma possono essere rinnovate successivamente a detto periodo a seguito di una nuova richiesta di cui al paragrafo 1; *d*) non danneggiano il commercio di prodotti diversi da quelli interessati da tali norme; *e*) non riguardano le transazioni che hanno

Stati membri sono pertanto autorizzati ad applicare tali norme per regolare l'offerta di prodotti agricoli a indicazione geografica su richiesta di un'organizzazione interprofessionale, di un'organizzazione di produttori o di un gruppo di produttori o di operatori, a condizione che almeno due terzi dei produttori di tale prodotto, o dei loro rappresentanti, siano d'accordo e, se del caso, che siano stati consultati i produttori agricoli della materia prima in questione e, nel caso del formaggio, per ragioni di continuità, previo il loro accordo (*considerando* 54°, reg. 2021/2117).

Anche nel nuovo contesto normativo, la pianificazione dell'offerta deve misurarsi con la questione del libero accesso al mercato, che si riferisce agli ostacoli per l'accesso di nuovi operatori sul mercato e al pregiudizio per i piccoli produttori. La possibilità di fissare tetti quantitativi alla produzione propone, infatti, il problema della creazione di un'inevitabile barriera all'entrata e la frizione con il principio della c.d. porta aperta<sup>35</sup>. I piani di regolazione del parmigiano reggiano DOP e del pecorino romano DOP prevedono quote produttive a disposizione dei nuovi produttori che intendano entrare nel mercato, proprio per evitare indebite barriere all'ingresso.

Permangono le criticità legate al divieto di fissazione dei prezzi *nemmeno a titolo orientativo o di raccomandazione* (lett. *f*), che pare incoerente sia rispetto alla funzione di regolazione della produzione complessiva assegnata alle organizzazioni dei produttori e ai gruppi organizzati che, sia pure in-

---

luogo dopo la prima commercializzazione del prodotto in questione; *f*) non consentono la fissazione di prezzi, nemmeno a titolo orientativo o di raccomandazione; *g*) non rendono indisponibile una percentuale eccessiva del prodotto interessato che altrimenti sarebbe disponibile; *h*) non creano discriminazioni, non rappresentano un ostacolo per l'accesso di nuovi operatori sul mercato né recano pregiudizio ai piccoli produttori; *i*) contribuiscono al mantenimento della qualità del prodotto in esame o allo sviluppo del prodotto interessato; *j*) non pregiudicano l'articolo 149 e l'articolo 152, paragrafo 1-*bis*. 5. Le norme di cui al paragrafo 1 sono pubblicate in una pubblicazione ufficiale dello Stato membro in questione. 6. Gli Stati membri effettuano controlli al fine di garantire che le condizioni di cui al paragrafo 4 siano rispettate. Laddove le autorità nazionali competenti accertino che tali condizioni non sono state rispettate, gli Stati membri abrogano le norme di cui al paragrafo 1. 7. Gli Stati membri notificano immediatamente alla Commissione le norme di cui al paragrafo 1 che hanno adottato. La Commissione informa gli altri Stati membri in merito ad ogni notifica di tali norme. 8. La Commissione può adottare in qualsiasi momento atti di esecuzione che richiedano ad uno Stato membro di abrogare le norme stabilite da tale Stato membro ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo, se la Commissione ritiene che tali norme non siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 4 del presente articolo, impediscano o distorcano la concorrenza in una parte sostanziale del mercato interno, o pregiudichino il libero scambio, o che sia compromesso il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 39 TFUE. Tali atti di esecuzione sono adottati senza applicare la procedura di cui all'articolo 229, paragrafi 2 e paragrafo 3 del presente regolamento».

<sup>35</sup> F. PRETE, *Piani di regolazione dell'offerta di formaggi DOP o IGP e limiti alla concorrenza in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 3, p. 355.

direttamente, incide sulla formazione del prezzo, sia al progressivo superamento della stagione dell'interventismo pubblico nella definizione dei prezzi dei prodotti<sup>36</sup>, nel corso della quale il divieto in questione si giustificava sulla base della difficile conciliabilità di iniziative promosse dai produttori agricoli in quella direzione con il regime di prezzi agricoli amministrati.

3. La centralità del ruolo dei consorzi di tutela nella conformazione delle attività di produzione delle imprese coinvolte, in funzione della tutela e della valorizzazione dei prodotti DOP-IGP, è specialmente avvertita nel settore vitivinicolo.

Com'è noto, la tutela delle indicazioni geografiche dei vini è affidata al regolamento sulla «OCM unica» che, a tutt'oggi, rappresenta la disciplina della materia<sup>37</sup>. La fonte giuridica della protezione accordata alle DOP e IGP vitivinicole è dunque il diritto unionale ed è presso le istituzioni dell'Unione che si svolge la procedura di riconoscimento. La disciplina del reg. (UE) n. 1308 del 2013 supera, infatti, il precedente sistema della doppia protezione, europea e nazionale, nell'ambito del quale il riconoscimento della tutela europea era solo una “conseguenza” della protezione accordata a livello nazionale.

Nell'esperienza interna più recente, il Testo unico vitivinicolo (legge 12 dicembre 2016, n. 238) rinvia, infatti, alle definizioni di “denominazione d'origine” e di “indicazione geografica” del reg. (UE) n. 1308/2013, superando complesse questioni interpretative e applicative originate dalla formulazione ‘nazionale’ delle definizioni che era stata proposta dal d.lgs. n. 61/2010 in materia di “Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini”<sup>38</sup>.

Da ultimo, dette definizioni specifiche del settore vitivinicolo hanno subito parziali modifiche con il reg. (UE) 2021/2117, tra le quali si segnala l'introduzione della possibilità di registrare come DOP vitivinicola anche *un nome usato tradizionalmente*, che supera la previsione che le denominazioni

---

<sup>36</sup> A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018, p. 211.

<sup>37</sup> Sull'evoluzione normativa in materia, nel contesto europeo e nazionale, cfr. P. BORGHI, *Le indicazioni geografiche dei vini: i vini DOP e IGP*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2022, p. 309 ss. In particolare sulla OCM vino, F. ALBISINNI (a cura di), *Le regole del vino. Disciplina internazionale, comunitaria e nazionale*, Atti del Convegno di Roma, 23-24 novembre 2007, Milano, 2008, spec. p. 357 ss.

<sup>38</sup> Cfr. L. PAOLONI, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d.lgs. 61/2010*, in *Riv. dir. alim.*, 3, Luglio-Settembre 2012.

di origine debbano necessariamente coincidere o includere il nome di una regione, di un luogo determinato o di un paese, elementi che rappresentano l'area geografica d'origine delimitata dal disciplinare.

Tornando al ruolo dei consorzi di tutela delle denominazioni d'origine del settore viticolo nell'esperienza di diritto interno, centrali sono le previsioni dell'art. 41 della legge 12 dicembre 2016, n. 238, che ha sostituito le disposizioni del previgente art. 17 del d.lgs. n. 61 del 2010.

La peculiarità della disciplina dei consorzi di tutela dei vini origina dalla specifica rilevanza assegnata al loro grado di rappresentatività, che incide i profili organizzativi, pure attinenti alla ripartizione dei costi derivanti dalle attività ma, soprattutto, comporta l'estensione delle regole produttive a tutti i produttori immessi nel sistema di controllo, anche se non associati al consorzio<sup>39</sup>.

Ai consorzi maggiormente rappresentativi delineati dall'art. 41, comma 4°, che raccolgono, cioè, nella propria compagine almeno il 40% dei viticoltori e almeno il 66% della produzione certificata, sono assegnati poteri e funzioni di coordinamento dell'immissione sul mercato dei prodotti; di organizzazione e coordinamento degli operatori della filiera interessati alla produzione e commercializzazione dei vini a denominazione d'origine; di tutela dei diritti dei produttori anche nelle sedi giudiziarie e amministrative; di promozione, protezione, valorizzazione, cura generale degli interessi della denominazione; d'informazione del consumatore; di vigilanza, prevalentemente nella fase della distribuzione – in collaborazione con l'Ispettorato di tutela della qualità e in raccordo con le Regioni –<sup>40</sup>, avvalendosi di agenti vigilatori cui è conferita la qualifica di agenti di pubblica sicurezza e la legittimazione ad eseguire l'accertamento delle violazioni rilevate.

L'attività di vigilanza esercitata dai consorzi di tutela in collaborazione con l'ICQRF ed in raccordo con le Regioni è distinta dalle azioni di controllo sul rispetto del disciplinare di produzione, demandate al ministero nonché ad autorità pubbliche ed organismi privati da esso autorizzati (art. 13, d.lgs. n. 61/2010)<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. A. TOMMASINI, *Il ruolo polivalente dei consorzi*, cit., p. 656.

<sup>40</sup> Particolarmente incisiva è l'azione di contrasto dell'ICQRF alla contraffazione agroalimentare sugli "scaffali virtuali" del web, che assicura la tutela dei consumatori e degli operatori del settore, attraverso la verifica della correttezza della pubblicità e della commercializzazione dei prodotti enogastronomici. Informazioni al riguardo nei report annuali delle attività operative dell'Ispettorato.

<sup>41</sup> Sui controversi esiti della sentenza della Corte di giust., 16 maggio 2000, n. 388 (caso *Rioja* sull'imbottigliamento del vino in zona d'origine) in cui si riconosceva, per i vini di qualità prodotti in determinate regioni, l'opportunità di un sistema di controlli in cui fossero

I consorzi riconosciuti ai sensi dell'art. 41, comma 4°, possono registrare il “marchio consortile” e utilizzarlo quale segno distintivo delle produzioni conformi al disciplinare, a condizione che il relativo utilizzo sia garantito a tutti i produttori interessati al sistema dei controlli, anche se non aderenti al consorzio, nell'osservanza del regolamento d'uso consortile.

Sulla questione delle funzioni *erga omnes* dei consorzi di tutela e sulla natura giuridica dei contributi richiesti da parte del consorzio, in relazione alle attività rese a vantaggio dell'indicazione geografica nei confronti di tutti i produttori che operano nella zona di origine e che impiegano la denominazione<sup>42</sup>, si registra, di recente, un'interessante decisione di merito che riconosce il *collegamento funzionale* dei contributi richiesti rispetto alle funzioni *erga omnes* svolte dal consorzio di tutela, e individua nella trasparenza dei dati riportati un beneficio per tutti i soggetti coinvolti che utilizzano la denominazione di origine<sup>43</sup>. La pronuncia tratteggia nitidamente il ruolo centrale assegnato dal legislatore ai consorzi, nel contesto dell'evoluzione della disciplina vitivinicola e del sistema del diritto agroalimentare. «Ne risulta un esplicito riconoscimento alla qualità come elemento identitario che unisce, da un lato, i diversi soggetti della filiera in ragione del luogo di produzione e dall'indicazione geografica e, dall'altro, individua soggetti organizzati che esercitano compiti di stampo pubblicistico in materia di tutela e valorizzazione delle denominazioni di origine. Un sistema che affida una responsabilità di carattere generale ai Consorzi di tutela coinvolgendo direttamente tutta la collettività interessata e che segna in modo rilevante l'intero sistema delle regole della filiera»<sup>44</sup>.

I consorzi “minori”, che raccolgono cioè almeno il 35% dei viticoltori e almeno il 51% della produzione certificata, hanno un ruolo consultivo

---

coinvolti gli stessi produttori (§§ 73-76), cfr. F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, spec. p. 204 ss.; E. MONTELIBONE, *Alcune considerazioni di tipo economico e giuridico al margine del caso Rioja*, in *Giur. it.*, 2000, p. 1777 s.; M. BORRACCETTI, *La tutela del vino di qualità può ammettere una deroga al divieto di misure di effetto equivalente*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, p. 306.

<sup>42</sup> Riguardo ai costi derivanti dalle attività dei consorzi, il comma 7 dell'art. 41 prevede, limitatamente ai consorzi “maggiori” autorizzati ai sensi del comma 4, che siano a carico di tutti gli associati del consorzio nonché di tutti i soggetti inseriti nel sistema di controllo, anche se non aderenti al consorzio. Ai sensi del comma 8, i consorzi maggiormente rappresentativi possono inoltre chiedere un contributo di avviamento ai nuovi soggetti utilizzatori della denominazione, al momento della immissione nel sistema di controllo.

<sup>43</sup> Trib. Brescia, 19 gennaio 2019, commentata da N. LUCIFERO, *I consorzi di tutela dei vini e le funzioni erga omnes: estensione delle regole e contributi obbligatori*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, 1, p. 37.

<sup>44</sup> Il rilievo è di N. LUCIFERO, *I consorzi di tutela dei vini...*, cit.

e propositivo; essi svolgono, nei confronti delle sole imprese consorziate, attività di promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e in generale di cura degli interessi della denominazione d'origine, nonché attività di vigilanza.

Si segnala che l'intervento di semplificazione e razionalizzazione della legge n. 154/2016 ("Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale") prevede che anche per le indicazioni geografiche di bevande spiritose e vini aromatizzati possa essere costituito e riconosciuto dal ministero un consorzio di tutela, «al fine di assicurare la piena integrazione con la disciplina in materia di indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari e dei vini dettata in ambito nazionale per adeguare l'ordinamento italiano ai regolamenti europei in materia di DOP e IGP» (art. 1, comma 5°).

La disciplina dei consorzi di tutela delle produzioni vinicole di qualità è integrata dalle disposizioni del decreto ministeriale 18 luglio 2018 che riguardano, specificamente, i profili della costituzione e del riconoscimento dei consorzi di tutela delle denominazioni d'origine dei vini. Giova segnalare che l'art. 16 del decreto riconosce, in capo al consorzio di tutela, il potere di rilasciare a titolo gratuito autorizzazioni ai soggetti che utilizzano riferimenti ad una DOP o IGP nell'etichettatura di prodotti composti elaborati o trasformati<sup>45</sup>.

La previsione del meccanismo di autorizzazione conferma il primato dell'Italia in tema di regolamentazione del fenomeno e di promozione di buone pratiche per cogliere le opportunità del mercato dei prodotti trasformati. Peraltro, il decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, che contiene disposizioni sanzionatorie per l'uso illecito dei segni di qualità, già prevedeva che il riferimento alla denominazione protetta nell'etichetta, nella presentazione o nella pubblicità di un prodotto composto, elaborato o trasformato non costituisse uso commerciale illecito «quando la denominazione è il componente esclusivo della categoria merceologica di appartenenza e gli

---

<sup>45</sup> La recente vicenda *Champagner sorbet*, portata all'attenzione della Corte di giustizia nella causa c-393/2016, riguarda proprio l'uso della DOP *Champagne* come ingrediente *caratterizzante* nell'etichettatura di alimenti trasformati. In argomento: L. COSTANTINO, *Denominazione d'origine come ingrediente di un prodotto alimentare: regole di informazione e regole del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 1, p. 15 ss.; L. SALZANO, *Aspetti controversi legati all'utilizzo di alimenti a DOP e IGP come componenti di altri alimenti*, *ivi*, 3, p. 45 ss.; V. RUBINO, *La Corte di giustizia chiarisce i criteri per l'uso legittimo di una DOP-IGP come ingrediente caratterizzante nell'etichettatura degli alimenti trasformati o composti*, in *Alimenta*, 2018, 9, p. 189.



utilizzatori del prodotto composto, elaborato o trasformato siano autorizzati dal consorzio di tutela (...)»<sup>46</sup>.

L'uso dei prodotti DOP-IGP come componenti di alimenti trasformati o composti è oggetto di precise raccomandazioni da parte della Commissione europea, consapevole che la sinergia tra il settore dei prodotti di qualità e l'industria della trasformazione può rappresentare un volano per molte produzioni territoriali di qualità<sup>47</sup>.

4. Nell'economia dell'emergenza Covid-19, il modello delle denominazioni d'origine ha mostrato una grande capacità di resilienza; decisivo è stato il ruolo dei consorzi di tutela, promotori di iniziative di solidarietà e supporto alle filiere che non esauriscono il loro ambito d'azione nel contesto emergenziale ma segnano l'avvio di una incisiva azione per la transizione del sistema nel solco tracciato dalle più recenti Strategie europee e dal modello dello sviluppo sostenibile<sup>48</sup>.

ORIGIN Italia, organo di rappresentanza dei consorzi di tutela italiani, ha svolto una indagine nel 2021 per apprezzare la "tenuta" del comparto all'impatto della pandemia e valutare gli effetti delle azioni di rilancio del sistema messe in campo per il sostegno delle filiere. I più significativi dati emersi dallo studio riguardano le strategie di comunicazione legate alle indicazioni geografiche, che puntano sempre più sulla sostenibilità ambientale della filiera, sulla valorizzazione dell'origine *Made in Italy*, sulla tracciabilità delle produzioni certificate DOP-IGP, anche con il supporto dell'innovazione digitale.

Nel contesto pandemico, il sistema delle produzioni di qualità, special-

---

<sup>46</sup> Se il reg. 1151/2012 si riferisce alla protezione dei prodotti DOP-IGP come ingredienti contro impieghi commerciali volti a sfruttarne la notorietà e contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, la disciplina generale del reg. 1169/2011 non contiene riferimenti specifici sull'uso delle indicazioni geografiche qualificate nell'etichettatura, presentazione, pubblicità dei prodotti alimentari. Sicuramente lo sfruttamento indebito dell'identità visiva e della reputazione del prodotto a denominazione d'origine, la fornitura di informazioni decettive sulle qualità essenziali del prodotto (p.e. sul contenuto minimo del prodotto DOP-IGP) costituiscono pratiche sleali nell'informazione *ex art. 7* reg. 1169/2011.

<sup>47</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP), 2010/C 341/03. In argomento, v. M. MINELLI, *L'uso dei prodotti DOP e IGP come componenti*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, 1, p. 43 ss.

<sup>48</sup> Sul ruolo svolto dai soggetti privati, attraverso il sistema delle indicazioni geografiche qualificate, nella costruzione di regole orientate verso il modello dello sviluppo sostenibile, v. D. CRISTALLO, *Responsabilità sociale d'impresa e strumenti giuridici della filiera agroalimentare per la costruzione di un "agire responsabile"*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 62 ss., ove ampi riferimenti bibliografici.

mente la componente più giovane e dinamica della classe imprenditoriale agricola, ha tracciato nuovi percorsi per la creazione di valore, sfruttando la capacità dei prodotti a denominazione d'origine di evocare tradizione, cultura, qualità, sicurezza, anche nell'ambiente del web (turismo enogastronomico a distanza, visite virtuali in azienda, etc.), e promuovendo l'utilizzo della tecnologia *blockchain* per garantire la trasparenza della filiera e l'accesso dei consumatori a tutte le informazioni sul prodotto.

Una recente indagine di ISMEA-RRN rivela la connessione tra la presenza di imprese "giovani" e le iniziative locali condivise legate alla valorizzazione di prodotti di qualità (p.es. strade del vino, dell'olio, dei sapori), in un contesto attento agli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale<sup>49</sup>.

Alla realizzazione dei valori record della *Dop economy*<sup>50</sup>, ha contribuito in misura decisiva una rinnovata strategia della comunicazione dei consorzi di tutela che promuovono il *brand* "affiancandolo" ad iniziative culturali e sociali, alle attrattive artistiche, naturalistiche, gastronomiche e ricreative del territorio, a progetti di formazione o innovazione legati alla filiera (turismo esperienziale, contrasto alla perdita e allo spreco alimentare, benessere animale, tracciabilità).

Se il sistema è costruito dagli attori, l'attuale scenario delineato dalle indagini citate consegna alla riflessione un dato decisivo: la propensione dei *millennials* ad investire nel settore primario e soprattutto a sviluppare l'impresa agricola attraverso strategie di rete che esprimano la "coralità produttiva dei luoghi"<sup>51</sup>, in un processo condiviso di creazione del valore in cui la valorizzazione del patrimonio territoriale *locale* diviene strumento di competitività sul piano *globale*<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Sull'attrattività del settore primario che origina anche dalla rinnovata concezione multifunzionale dell'agricoltura, si v. F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, op. cit.; A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., spec. p. 50 ss.; M.P. RAGIONIERI, *L'impresa agricola multifunzionale: l'evoluzione della PAC verso un nuovo modello agricolo*, in *Trattato breve dir. agrario e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003.

<sup>50</sup> Cfr. i dati riportati nel Rapporto ISMEA – Qualivita 2022.

<sup>51</sup> È la suggestiva formula coniata da G. BECATTINI, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Roma, 2015.

<sup>52</sup> Cfr. A. ARZENI, D. STORTI, *L'innovazione come leva dello sviluppo territoriale: riflessioni sul contenuto della Strategia Nazionale Aree Interne*, in *Agriregionieuropa*, numero speciale, 2021, in cui si segnalano iniziative di progettazione territoriale che valorizzano la presenza di giovani sul territorio nella riscoperta della vocazione agricola delle aree. In Basilicata, le aree Montagna materana, Alto Bradano e Marmo Platano hanno puntato sulla rivalutazione delle piccole produzioni casearie come elemento-chiave nella costruzione dell'attrattività dell'area, rivolgendo ai giovani agricoltori iniziative di informazione, formazione e tutoring, con il supporto di enti di ricerca accreditati nel comparto zootecnico lucano.

Del resto uno degli elementi che caratterizzano la nuova politica agricola comune è l'obiettivo del rinnovo generazionale e il riconoscimento ai giovani agricoltori di speciali misure di sostegno<sup>53</sup>.

In questa lettura pare particolarmente significativo il riferimento operato dal *considerando* 30° del Reg. UE n. 2021/2117 all'ambiente geografico, con i suoi fattori naturali e umani («elemento fondamentale che incide sulla qualità e sulle caratteristiche dei prodotti vitivinicoli, dei prodotti agricoli e dei prodotti alimentari che beneficiano di denominazioni di origine»), che specifica che i fattori umani che dovrebbero essere presi in considerazione per la descrizione del legame tra la qualità o le caratteristiche di un prodotto e un particolare ambiente geografico non dovrebbero essere limitati a specifici metodi di produzione o di trasformazione che conferiscono una qualità specifica al prodotto in questione, ma possono includere fattori quali la gestione del suolo e del paesaggio, le pratiche di coltivazione e «tutte le altre attività umane che contribuiscono al mantenimento dei fattori naturali essenziali che determinano in modo predominante l'ambiente geografico e la qualità e le caratteristiche del prodotto in questione»<sup>54</sup>.

Le azioni di formazione e informazione promosse dai consorzi, la condivisione con il pubblico dei consumatori delle azioni prioritarie di sviluppo, legate al processo di transizione ecologica, conferma la rilevanza centrale dei consorzi di tutela nella “collettivizzazione” di impegni e azioni adeguate a fronteggiare le sfide che stiamo affrontando.

Sicuramente il legame tra segni di qualità e sviluppo sostenibile è tuttora “in costruzione”, affidato a iniziative volontarie e frammentate, dalle modifiche del disciplinare di produzione, all'adozione di regolamenti interni ai consorzi o all'adesione a sistemi di certificazione volontari, indotte anche dalla necessità di assecondare i consumatori sempre più attenti e sensibili alle istanze etiche, sociali, ecologiche<sup>55</sup>; tuttavia pare particolarmente

---

L'area interna Madonie in Sicilia ha promosso un progetto di ricerca-azione che si propone la formazione dei giovani e il “censimento attivo” dei terreni pubblici e privati disponibili da mettere a disposizione dei giovani per la loro utilizzazione in progetti innovativi.

<sup>53</sup> Cfr. I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-2027*, in *Dir. agr. e rur.*, 2020, p. 7 ss.

<sup>54</sup> Sul concetto di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, quale “costruzione sociale”, alla quale si attribuisce la funzione di leva di sviluppo della produzione, A. JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 8; F. ADORNATO, *Le “declinazioni” della qualità: una nota introduttiva*, in *Agricoltura e alimentazione*, a cura di F. Adornato, F. Albisinni, A. Germanò, Atti del convegno internazionale IDAIC, Macerata, 9-10 ottobre 2009, Milano, 2010, p. 19.

<sup>55</sup> Cfr. A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 382 ss.; Id.,

significativo che i consorzi stiano tracciando percorsi di “denominazione sostenibile” come risposta collettiva di un determinato settore e di una determinata area alle emergenze climatiche e sociali.

---

*Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell'impresa agricola?*, ivi, 2012, p. 239; E. CRISTIANI, *Modelli di agricoltura «sostenibile» con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, in R. BUDZINOWSKI (cur.), *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality*, Poznan, 2018, p. 133.

# OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ENZA PELLECCIA

## AMBIENTE, GENERAZIONI FUTURE, IMPRESE SOSTENIBILI: RIFLESSIONI A MARGINE DELLA MODIFICA DEGLI ARTT. 9 E 41 COST.

### ABSTRACT

Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 sono stati modificati gli artt. 9 e 41 Cost. Il contributo propone una lettura circolare dell'intervento del legislatore costituzionale: la consacrazione della tutela dell'ambiente tra i principi costituzionali impatta sulla c.d. costituzione economica, la quale ridefinisce i contorni della libertà di iniziativa economica privata imponendo non solo di non recare danno all'ambiente ma ormai introiettando – proprio per il tramite dell'ambiente per come tutelato dall'art. 9 riformato – anche la prospettiva intergenerazionale.

*Constitutional Law Feb. 11, 2022, No. 1 amended Articles 9 and 41 Const. The contribution proposes a circular reading of the constitutional legislator's intervention: the enshrinement of environmental protection among constitutional principles impacts the so-called economic constitution, which redefines the contours of the freedom of private economic initiative by requiring not only that no harm be done to the environment but by now introjecting – precisely through the environment as protected by the reformed Article 9 – also the intergenerational perspective.*

PAROLE CHIAVE: Ambiente – Generazioni future – Costituzione economica – Sostenibilità.

KEYWORDS: *Environment – Future Generations – Economic Constitution – Sustainability.*

SOMMARIO: 1. Riforma o ritocco? – 2. La prospettiva intergenerazionale – 3. L'impresa sostenibile – 4. L'alleanza possibile tra Stato, mercato e società civile.

1. Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 sono stati modificati gli artt. 9<sup>1</sup> e 41 Cost.<sup>2</sup>, al termine di un *iter* parlamentare che ha evidenziato la larghissima convergenza di quasi tutte le forze politiche e, in ossequio al terzo comma dell'art. 138 Cost., ha consentito l'entrata in vigore della riforma senza necessità di sottoporre il progetto a referendum popolare<sup>3</sup>.

Nonostante alcuni tentativi di sminuire la portata della riforma – derubricandola a meramente ricognitiva di cambiamenti già consolidati soprattutto grazie alla giurisprudenza costituzionale – sarebbe difficile negarne l'importanza. Questa importanza si apprezza ancora meglio ove si proceda ad una lettura circolare dell'intervento del legislatore costituzionale: la consacrazione della tutela dell'ambiente tra i principi costituzionali impatta sulla c.d. costituzione economica, la quale ridefinisce i contorni della libertà di iniziativa economica privata imponendo non solo di non recare danno all'ambiente ma ormai introiettando – proprio per il tramite dell'ambiente per come tutelato dall'art. 9 riformato – anche la prospettiva intergenerazionale.

La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione è al tempo stesso un punto di arrivo e un punto di partenza: il consolidamento di istanze e interessi emersi nella società ed entrati nel dibattito dottrinale, nelle decisioni

---

<sup>1</sup> Nell'attuale formulazione l'art. 9 Cost. dispone che «1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. 2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. 3. *Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

<sup>2</sup> Il nuovo art. 41 Cost. recita: «1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e *ambientali*».

<sup>3</sup> Sul d.d.l. S. 83 (che accorpa otto disegni di legge), si è pronunciata per prima l'Assemblea del Senato in data 9 giugno 2021 (224 voti favorevoli, 23 astensioni e nessuno voto contrario); poi, sempre in prima lettura, la Camera dei Deputati il 12 ottobre 2021 (412 voti favorevoli, 16 astenuti e 1 contrario). In seconda lettura è stato approvato dal Senato il 3 novembre 2021 (218 voti favorevoli, 2 astenuti e nessun contrario) e dalla Camera in data 8 febbraio 2022 con 468 voti favorevoli, 6 astensioni e 1 contrario. Sui lavori parlamentari si veda il Dossier dell'Ufficio Studi della Camera dei Deputati del 23 giugno 2021 sull'A.C. 3. 156 e quello dell'Ufficio Studi del Senato, Note sull'A.S. n. 83 e abbinati – A del giugno 2021, n. 396. Sul percorso di riforma costituzionale v. L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2021, 4, p. 212.

dei giudici (in particolare quelli costituzionali)<sup>4</sup> e nella legislazione anche internazionale, se per un verso ha trovato nel rango costituzionale – come già accaduto con le Costituzioni di altri Paesi<sup>5</sup> – l’attribuzione della massima dignità possibile (e la garanzia da possibili oscillazioni e regressioni)<sup>6</sup>, per altro verso segna la direzione da intraprendere per dare concretezza e modificare la realtà nel senso indicato. Se il “fino a qui” è stato graduale, non altrettanto graduale può essere il “da qui in poi”: le questioni ambientali sollecitano azioni non procrastinabili, soprattutto a fronte del cambiamento climatico. E deve trattarsi di azioni che proiettano i loro effetti non solo sulle generazioni viventi, ma anche su quelle future: che sono prive di voce e non possono reclamare diritti, ma verso le quali abbiamo responsabilità.

2. L’impatto negativo dell’azione dell’uomo sull’ecosistema, l’accelerazione nell’avvicinamento al punto di non reversibilità di molte modificazioni peggiorative dell’ambiente, la evidente crisi climatica – in sintesi, il complesso dei fenomeni che caratterizzano l’era in cui viviamo, per la quale è stato proposto il nome di antropocene<sup>7</sup> – hanno messo il diritto «di fronte al dovere di pensare al futuro, di renderlo possibile, o almeno di non scaricare su di esso e su chi sarà chiamato a viverlo gli effetti irreversibilmente negativi delle scelte attuali»<sup>8</sup>.

Il tema era già oggetto di dibattito – a partire, nel dopoguerra, dal pericolo della guerra nucleare<sup>9</sup> – e si era imposto definitivamente negli anni '70 del secolo scorso grazie anche allo sviluppo di una diffusa coscienza ecologica.

---

<sup>4</sup> Per una panoramica v. G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Il diritto dell'economia*, numero monografico, 2021, p. 157 ss.

<sup>5</sup> In particolare Francia, Germania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Svezia: cfr. T. GROUPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, I, 2016, p. 74.

<sup>6</sup> D. PORENA, “Anche nell’interesse delle generazioni future”. *Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2022.

<sup>7</sup> *Ex multis*, E. PADOA SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la terra, una sfida per l’umanità*, Bologna, 202.

<sup>8</sup> A. D’ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali*, IX, Milano, 2016, p. 333.

<sup>9</sup> V. per tutti le riflessioni – ancora attualissime – di G. ANDERS, *L’uomo è antiquato - Vol. 1 - Considerazioni sull’anima nell’epoca della seconda rivoluzione industriale*, Torino, 2007.

In una prospettiva ampia (che va al di là delle questioni ambientali e investe ad esempio le questioni – locali e nazionali – di bilancio e sostenibilità economica) la nostra Corte costituzionale da tempo ha mostrato attenzione alla sorte delle generazioni future<sup>10</sup>, ma è soprattutto con la conclamata emergenza climatica (non a caso denunciata specialmente dai movimenti giovanili che convergono nell'ampia galassia *Fridays for future*) che la questione è diventata ineludibile: e siamo passati dal *se* al *come* della tutela giuridica delle generazioni future<sup>11</sup>, la vulnerabilità delle quali risiede principalmente nel fatto che la politica, la democrazia, l'economia sono schiacciate sulle esigenze del presente. Si è coniata, al riguardo, l'espressione "breve-terminismo" per indicare il fatto che l'orizzonte di riferimento delle decisioni politiche è appunto il breve periodo<sup>12</sup>, con la conseguenza che le generazioni future «rischiano di apparire alla stregua di fantasmi di fronte a scelte e comportamenti in cui domina una logica presentista»<sup>13</sup>, refrattaria ad una cooperazione intertemporale la cui necessità si fa invece sempre più evidente.

Non è agevole però – nonostante la grande suggestione esercitata dall'espressione – affrontare sul piano tecnico la questione dei "diritti delle generazioni future". Non v'è dubbio che la prospettiva dei "diritti" – pur tra notevoli difficoltà (prima fra tutte la questione della soggettività delle generazioni future) e paradossi brillantemente argomentati circa la "non iden-

---

<sup>10</sup> Cfr., in particolare, Corte cost., sent. n. 88/2014: l'attuazione del principio della sostenibilità del debito pubblico «implica una responsabilità che, in attuazione di quelli "fondanti" di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future». V. anche la sent. n. 18/2019: «l'equità intergenerazionale comporta, (...) la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo». Sul principio dell'equilibrio di bilancio, nelle declinazioni dell'equilibrio dinamico e intergenerazionale, v. E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Bilancio, Persona, Comunità*, 2019, p. 22 ss.; A. SAITTA, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giur. Cost.*, 2019, p. 223 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Dir. relax. industr.*, 2019, p. 1 ss.

<sup>11</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 18.

<sup>12</sup> A. GORE, *Il mondo che viene. Sei sfide per il nostro futuro*, Milano, 2013, p. 29.

<sup>13</sup> A. D'ALOIA, *op. cit.*, p. 336.



tità” e la *time-dependence claim*<sup>14</sup> – ha comunque un formidabile aggancio normativo nel diritto costituzionale e nei diritti fondamentali e inviolabili<sup>15</sup>, che per loro natura aspirano a valere oltre il tempo presente e oltre lo spazio territoriale di riferimento<sup>16</sup>. Aggancio formidabile, certo, ma per altro verso instabile quando ci si sposti sul piano di interrogativi molto concreti quali ad esempio quelli relativi alla corretta allocazione delle risorse, giacché nell’immane tentativo di raffrontare diritti della generazione presente e diritti delle generazioni future ci si scontra con variabili eccessivamente indeterminate: «non è noto, in particolare, quali e quanti saranno i bisogni delle generazioni future (i bisogni sono in larga misura creazioni sociali, ed è impossibile prevedere come queste si orienteranno); (...) non disponiamo di alcun modello economico, a prova di crisi, imprevisti o catastrofi, che possa garantire con ragionevole sicurezza che il progresso economico desiderato, e perseguito distogliendo risorse dalla spesa sociale satisfattiva dei bisogni della generazione presente, si realizzerà davvero»<sup>17</sup>. Ci si troverebbe – ad avviso di autorevole dottrina – di fronte ad un bilanciamento impossibile tra ciò che è generato (la generazione presente) e ciò che è generabile (le generazioni future), ma «bilanciare si può solo a condizione che i termini del bilanciamento siano omogenei»<sup>18</sup>, «non si può bilanciare tra interessi di un soggetto in atto e interessi di soggetti in potenza, non foss’altro perché la potenza potrebbe anche non trasformarsi mai in atto»<sup>19</sup>.

Prova ad uscire da queste strettoie la Corte costituzionale tedesca, la quale sposta l’attenzione dai “diritti” delle generazioni future alla parità di *chances* da garantire alle generazioni successive e individua nei diritti fon-

<sup>14</sup> D. PARFITT, *Ragioni e persone*, Milano, 1989, p. 466 ss.

<sup>15</sup> Sempre attuale il monito di Piero Calamandrei in seno all’Assemblea costituente durante la seduta del 4 marzo 1947, con parole che esprimono chiaramente la necessità, per ogni testo costituzionale, di farsi carico delle future generazioni: «È un errore formulare gli articoli della Costituzione con lo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionanti, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell’immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope. Cerchiamo dunque di esaminare i problemi costituzionali con spirito lungimirante».

<sup>16</sup> A. D’ALOIA, *op. cit.*, p. 345; A. SPADARO, *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO-A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, XXII, p. 94.

<sup>17</sup> M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO-A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., p. 436.

<sup>18</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 426.

<sup>19</sup> M. LUCIANI, *op. loc. cit.*

damentali una garanzia intertemporale delle libertà, che impedisce uno “spostamento unilaterale” degli oneri da una generazione a carico di quella successiva: per effetto del principio di proporzionalità, non può essere consentito a una generazione il consumo di buona parte delle risorse disponibili, esponendo le generazioni successive a una grave perdita di libertà<sup>20</sup>.

Ma la prospettiva che a parere di chi scrive più convince colloca l'istanza intergenerazionale, piuttosto che sul terreno dei diritti, sul terreno dei doveri e della responsabilità delle generazioni presenti nei confronti di quelle future. È ben vero che diritti delle generazioni future e doveri delle generazioni presenti possono essere visti come facce della stessa medaglia e certamente esiste tra essi una relazione di complementarità-interdipendenza, ma l'accentuazione del profilo dei doveri – collegato anche ad un modo specifico di declinare il tema della responsabilità – si rivela fertile anche sul piano concreto, giacché – come è stato detto – il soggetto attivo della responsabilità esiste e può agire in conformità a priorità costituzionali idonee a porsi come parametro delle scelte<sup>21</sup>. In questa prospettiva, la responsabilità si riconfigura, da imputazione delle conseguenze della violazione di una regola di condotta a responsabilità come “orientamento a monte delle scelte

---

<sup>20</sup> Nell'ampia e articolata motivazione dell'ordinanza del 24 marzo 2021 la Corte costituzionale ha sottolineato la necessità di bilanciare la posizione delle generazioni correnti con le libertà e i diritti fondamentali delle generazioni future: in particolare, il regime eccessivamente permissivo sui limiti di emissione di CO<sub>2</sub>, consentito dal legislatore tedesco fino al 2030, si sarebbe tradotto in un'eccessiva riduzione delle possibilità di emissione nelle epoche successive. Secondo la Corte, ad una generazione non dovrebbe essere permesso di «consumare buona parte del bilancio di anidride carbonica sostenendo un onere relativamente leggero, laddove ciò comporti per le successive generazioni il dover sopportare un onere più radicale ed esporre le loro vite a una più ampia perdita di libertà». Il legislatore avrebbe dovuto quindi prendere delle precauzioni per mitigare questi oneri al fine di salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future. Le disposizioni di legge per la continuazione del percorso di riduzione delle emissioni di gas serra non sono quindi sufficienti. Il legislatore è pertanto obbligato a riformare la legge sul clima del 2019 e regolare, entro il 31 dicembre 2022, in maniera dettagliata un aggiornamento rigido degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che causano il cambiamento climatico per i periodi successivi al 2030. Per una dettagliata disamina del caso tedesco e di altri casi di *climate change litigation* v. il bel libro di A. PISANO, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, p. 261 ss. V. anche M. CARDUCCI, *Libertà 'climaticamente' condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2021, p. 293 ss.; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, p. 53 ss.; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?* in *laCostituzione.info*, 30 aprile 2021.

<sup>21</sup> A. D'ALOIA, *op. cit.*, 375; G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, Torino, 2016, p. 92; F. CIARAMELLI e F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida all'etica, al diritto e alla politica*, Napoli, 2017; MENGA, *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Roma, 2017.

di azione”, attitudine soggettiva a prendere sul serio i propri doveri: una responsabilità prospettica che non è solo risposta ma iniziativa, compito, un prendersi cura in anticipo<sup>22</sup>. Ecco dunque che il tema della cura manifesta sempre più la sua caratura costituzionale<sup>23</sup> e può aspirare al ruolo di criterio unificante di istanze che negli ultimi decenni hanno chiesto e ottenuto ascolto generando risposte che oggi, allargando lo sguardo, possono essere ricomposte in un unico disegno<sup>24</sup>: si pensi al principio di precauzione (principio giuridico e non più solo politico) e alla riformulazione tramite esso della responsabilità, nella misura in cui tramite l’indicazione di comportamenti virtuosi o non pregiudizievoli verso una moltitudine indeterminata sposta l’idea di responsabilità su un piano collettivo e orientato al futuro<sup>25</sup>. Si pensi, ancora, alla categoria dei beni comuni, nel cui DNA è inscritta la dimensione del futuro, che si spinge in alcuni casi a imporre di considerare le esigenze di sopravvivenza dell’umanità, sicché non v’è dubbio che debbano essere governati anche nell’interesse delle generazioni che verranno<sup>26</sup>: l’acqua, l’aria, il clima, la biodiversità sono diventati “beni comuni fondamentali” nel momento in cui la parabola ottimistica dell’attuale modello di sviluppo è giunta a compimento e ha iniziato il suo rovinoso declino, mostrando il “tragico” destino degli equilibri ecologici del pianeta.

Cura, condivisione, non esclusività, cooperazione sono dunque le parole di una nuova grammatica, che ha radice nel principio costituzionale di solidarietà: quella solidarietà che «pur immersa nel presente non è immune del passato e impone di contemplare il futuro»<sup>27</sup>. Generazioni future è espressione che in questa nuova grammatica si iscrive a pieno titolo e dalla Costituzione si propaga in più direzioni, ricevendo linfa anche dal contesto sovranazionale (si pensi all’Agenda 2030 e al *Green Deal* Europeo)<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> G. GORGONI, *La responsabilità come progetto. Primi elementi di un’analisi giuridica di responsabilità prospettica*, in *Dir. Soc.*, 2009, p. 247 ss.

<sup>23</sup> L. VIOLINI e G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, cit., p. 52.

<sup>24</sup> E. PULCINI, *La cura del mondo*, Torino, 2009, *passim*.

<sup>25</sup> V. per tutti H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990.

<sup>26</sup> Di particolare interesse la sent. 228/2021 con cui la Corte costituzionale ha evidenziato che «la dichiarata connotazione dei domini collettivi come “comproprietà intergenerazionale” (art. 1, comma 1°, lett. c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l’ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni».

<sup>27</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Bari, 2014, p. 3.

<sup>28</sup> Cfr. il reg. (UE) 2021/1119, che ha istituito il quadro per il conseguimento della neu-

3. Questa nuova grammatica riscrive anche le regole giuridiche dell'agire economico, in un contesto caratterizzato dalla crescente attenzione al tema della sostenibilità<sup>29</sup> dell'attività di impresa<sup>30</sup>, con la definizione di regole di comportamento via via più stringenti e il conseguente passaggio dalla c.d. responsabilità sociale d'impresa (fortemente condizionata dalla scelta solo volontaria di integrazione nelle politiche aziendali)<sup>31</sup> alla responsabilità giuridica d'impresa per il mancato rispetto degli standard ESG nell'esercizio delle attività economiche<sup>32</sup>: il valore della sostenibilità viene

---

tralità climatica e ha modificato il reg. (CE) n. 401/2009 e il reg. (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima").

<sup>29</sup> Il tema della sostenibilità è certamente il più emblematico della questione intergenerazionale, fin dal famoso rapporto Brundtland – *Our Common Future* – approvato dalla commissione mondiale sull'ambiente e allo sviluppo nel 1987: lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri. Sul tema, tra i tanti, M.C. CONDONIER SEGGER & A. KHALFAN, *Sustainable development law: principles, practices and prospects*, Oxford, 2004; K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability*, Londra, 2016. Non mancano tuttavia le critiche al concetto di sostenibilità, da taluno considerato eccessivamente generico: v. F. VELLA, *Il pericolo di un'unica storia: il diritto (commerciale) e le nuove frontiere dell'interdisciplinarietà*, in *ODC*, 2021, p. 742, che definisce la "sostenibilità" un concetto che "ambisce a essere onnicomprensivo, ma che rappresenta ancora un territorio dai confini molto mobili e spesso ambigui, una sorta di *cloud* o concetto nuvola che tutto promette e che rischia di annoiare", mettendo in rilievo la necessaria vocazione interdisciplinare che chiunque ambisca a studiare il fenomeno deve necessariamente sposare.

<sup>30</sup> L'obiettivo dello sviluppo sostenibile è inserito, fin dal Trattato di Amsterdam, tra le finalità dell'Unione europea (art. 3, comma 3°, secondo periodo, TUE).

<sup>31</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee – Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility*, Brussels, 22 marzo 2006, COM (2006) 136 final: «*Corporate social responsibility (CSR) is a concept whereby companies integrate social and environmental concerns in their business operations and in their interaction with their stakeholders on a voluntary basis*». Nella vastissima letteratura v. M. LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 2009, p. 27 ss.; G. DE FERRA, *La responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 2008, p. 355 ss.; A. MAZZONI, *L'impresa tra diritto ed economia*, in *Riv. soc.*, 2008, p. 649 ss.

<sup>32</sup> L'acronimo ESG – *Environmental Social Governance* – è stato coniato nel 2004 in una pubblicazione intitolata "*Who Care Wins – Connecting Financial Markets to a Changing World*", risultato di un'iniziativa congiunta di diverse istituzioni finanziarie invitate dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan a sviluppare linee guida e raccomandazioni su come integrare meglio le questioni ambientali, sociali e di *corporate governance* nella gestione degli *asset*, nei servizi di intermediazione dei titoli e nelle funzioni di consulenza associate. I fattori di tipo ambientale, sociale e di governo societario sono quei fattori che qualificano un'attività come sostenibile: i fattori di tipo *ambientale* riguardano l'esigenza di favorire processi produttivi meno energivori e con minore impatto sull'ambiente; i fattori di *sostenibilità sociale* si riferiscono alle relazioni di lavoro, all'inclusione, al benessere della collettività nonché al rispetto dei diritti umani; infine i fattori di *governo societario* riguardano il rispetto di politiche di diversità nella composizione degli organi di amministrazione delle imprese, la presenza di consiglieri indipendenti o le modalità di remunerazione dei dirigenti, elementi che hanno un ruolo centrale nell'assicurare che gli aspetti di tipo sociale e

incorporato nella elaborazione delle strategie aziendali, e sempre più lo sarà alla luce della proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio del 23 febbraio 2022 sulla *Corporate Sustainability Due Diligence*.

Vale la pena – sia pure nei limiti del presente scritto – fare qualche considerazione sul nuovo paradigma dell’impresa sostenibile.

L’impresa sostenibile potrebbe infatti – secondo una interessante prospettiva – essere letta (sulla scia dell’insegnamento di Thomas Kuhn circa le mutevoli strutture concettuali attraverso le quali gli scienziati guardano il mondo, con un andamento che non è solo per accumulazione ma talvolta anche “rivoluzione”) proprio come il prodotto di un cambio di paradigma politico-economico e giuridico<sup>33</sup>: «un mutamento che è stato lungamente preparato dalle dottrine della *Corporate Social Responsibility*, di cui tale forma d’impresa rappresenta il naturale sviluppo»<sup>34</sup> e che va collocato nel più generale contesto dell’erosione del primato del modello d’impresa incardinato sui principi dello *shareholder value* («*shareholders “own” corporations and the purpose of corporation is to “maximize shareholder value”*»)<sup>35</sup> e della ascesa del modello basato sullo *stakeholder value*, che sollecita la considerazione di interessi altri rispetto a quelli dei soli azionisti (lavoratori, consumatori, imprese fornitrici e collegate, comunità locali, ecc.)<sup>36</sup>. Si tratta di una discontinuità netta (per quanto, nel dibattito italiano, riconducibile in qualche misura al mai cessato confronto tra teorie contrattualiste e teorie istituzionaliste sull’interesse sociale<sup>37</sup>, con una tendenziale prevalenza, al momento, di un “neo-istituzionalismo debole”<sup>38</sup>), marcata in modo anche

---

ambientale vengano considerati nelle decisioni delle imprese e delle organizzazioni. Per una prima informazione v. G. ALPA, *Responsabilità degli amministratori di società e principio di «sostenibilità»*, in *Contr. impr.*, 2021, p. 721; M. CIAN, *Sulla gestione sostenibile e i poteri degli amministratori: uno spunto di riflessione*, in *ODC*, 2021, p. 1131.

<sup>33</sup> I. SPEZIALE, *Il nuovo paradigma dell’impresa sostenibile*, in *Contr. e impr.*, 2022, p. 752 ss., che adotta la prospettiva metodologica di T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 2009.

<sup>34</sup> I. SPEZIALE, *op. cit.*, 755.

<sup>35</sup> V. per tutti M. FRIEDMAN, *A Friedman Doctrine: The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, *The New York Times Magazine* (September 13, 1970). Questo modello è stato così lungamente dominante da indurre a presagire una “fine della storia del diritto societario”: H. HANSMANN & R. KRAAKMAN, *The End of History for Corporate Law*, 89 *Geo. L.J.*, p. 439ss., (2001).

<sup>36</sup> G. M. HAYDEN & M. BOODIE, *Reconstructing the Corporation*, Cambridge, 2021; L. BEBCHUK & R. TALLARITA, *The Illusory Promise of Stakeholder Governance*, in *Cornell L. Review*, 2020, 106, p. 91 ss.

<sup>37</sup> C. ANGELICI, *Divagazioni sulla «responsabilità sociale» d’impresa*, in *Riv. soc.*, 2018, p. 3 ss.; M. LIBERTINI, *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell’impresa*, in *ODC*, 2013, p. 1 ss.

<sup>38</sup> P. MONTALENTI, *L’interesse sociale: una sintesi*, in *Riv. Soc.*, 2018, p. 313 ss.

simbolicamente forte dal luogo in cui è stata pubblicamente proclamata: nell'agosto 2019, per la prima volta dopo oltre quarant'anni, la *Business Roundtable* (BRT) – l'associazione che riunisce i CEO delle più grandi aziende americane – ha revisionato il proprio «*statement on the purpose of a corporation*», abbandonando il principio della *shareholder primacy* e sancendo l'impegno di tutti i 180 amministratori delegati firmatari a guidare le proprie società «*for the benefits of all stakeholders – customers, employees, suppliers, communitiers and shareholders*»<sup>39</sup>.

Il vero salto di qualità si è registrato però – soprattutto in Europa – con la presa d'atto dell'insufficienza di una Responsabilità Sociale d'Impresa affidata alla mera iniziativa volontaria e lo spostamento all'approccio regolatorio affidato al legislatore internazionale e nazionale, prima con la direttiva 2014/95 sulla comunicazione di informazioni non finanziarie<sup>40</sup> e poi con il reg. 2020/852, che nel quadro del c.d. Piano d'azione della Commissione europea del 2018, introduce una nuova tassonomia dei prodotti finanziari, classificati in rapporto all'impatto ecologico e al grado di sostenibilità, in modo da stimolare gli investimenti in imprese sostenibili e non in quelle con alto impatto sociale e ambientale<sup>41</sup>. Ancora più incisivi si prospettano gli interventi contenuti nella citata Proposta di direttiva europea sulla *corporate due diligence*, che – nel prendere atto dell'insuccesso dell'approccio volontario e dei connessi rischi di mero *greenwashing*<sup>42</sup> – traccia linee

<sup>39</sup> V. [https://system.businessroundtable.org/app/uploads/sites/5/2023/02/WSJ\\_BRT\\_POC\\_Ad.pdf](https://system.businessroundtable.org/app/uploads/sites/5/2023/02/WSJ_BRT_POC_Ad.pdf).

Per l'Italia è di un certo interesse il Codice di autodisciplina delle società quotate, che nell'edizione del 2020 indica l'obiettivo del «successo sostenibile», che deve guidare l'azione dell'organo di amministrazione e che «si sostanzia nella creazione di valore nel lungo termine a beneficio degli azionisti, tenendo conto degli interessi degli altri stakeholder rilevanti per la società» (Codice di Corporate Governance, gennaio 2020, p. 4).

<sup>40</sup> La direttiva sull'informazione non finanziaria (2014/95/UE) è stata recepita con il d.lgs. n. 254 del 2016, che impone alle società di grandi dimensioni, qualificate come enti di interesse pubblico rilevanti, di redigere e pubblicare la cosiddetta «dichiarazione di carattere non finanziario». Tale dichiarazione deve contenere, per ogni esercizio finanziario, informazioni relative ai temi ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani e alla lotta contro la corruzione attiva e passiva, volte ad assicurare la comprensione dell'attività di impresa, del suo andamento, dei suoi risultati e dell'impatto dalla stessa prodotta. Vengono così introdotte specifiche regole per la diffusione di informazioni al pubblico, vincolanti per società ed amministratori cui viene chiesto, oltre che di gestire correttamente l'attività economica e finanziaria per il perseguimento del profitto, anche di farsi carico degli impatti esterni di tale attività di gestione e di fornirne adeguata informazione esterna: maggiori informazioni in G. ALPA, *op. cit.*, p. 728.

<sup>41</sup> Per una ricostruzione più dettagliata del quadro regolatorio si rinvia a F. RIGANTI, *Climate change e vigilanza prudenziale: questione di (semplici) aspettative?* in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, p. 1252 ss.

<sup>42</sup> G. STRAMPELLI, *Gli investitori istituzionali salveranno il mondo? Note a margine*

di intervento analiticamente dettagliate: prevedendo che le imprese adottino misure adeguate a identificare nonché prevenire o almeno minimizzare gli impatti negativi sull'ambiente derivanti dall'attività propria e di tutte le imprese che operano lungo la catena del valore; ponendo a carico delle società l'obbligo di sviluppare e attuare (con il coinvolgimento delle parti interessate) un piano di prevenzione, con scadenze ragionevoli e chiaramente definite e indicatori qualitativi e quantitativi per misurare il miglioramento (piano di prevenzione al cui rispetto vanno vincolati contrattualmente tutti i partner commerciali integrati nella catena del valore dell'azienda: c.d. *cascading* contrattuale)<sup>43</sup>.

Per quanto sommaria<sup>44</sup>, la ricostruzione che precede serve ad illuminare il contesto – sia culturale che normativo – nel quale va collocata la riforma dell'art. 41 Cost.

Il quadro non sarebbe tuttavia completo se non si facesse menzione del “caso ILVA” e della giurisprudenza costituzionale in materia: la Corte si è pronunciata per due volte nell'arco di soli cinque anni, con soluzioni opposte in materia di bilanciamento dei diritti coinvolti<sup>45</sup>. In entrambi i casi la Consulta è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di “di-

---

*dell'ultima lettera annuale di BlackRock*, in *Riv. soc.*, 2020, p. 51 ss.; F. BERTELLI, *I green claims tra diritti del consumatore e tutela della concorrenza*, in *Contr. e impr.*, 2021, p. 286 ss.; A. LEONE, *Advertising e tutela del consumatore verde*, in *Dir. ind.*, 2021, p. 73 ss.

<sup>43</sup> La proposta di direttiva sta suscitando un intenso dibattito: v. ad es. G. STRAMPELLI, *La strategia dell'Unione europea per il capitalismo sostenibile: l'oscillazione del pendolo tra amministratori, soci e stakeholders*, in *Riv. soc.*, 2021, p. 371 ss.; P.G. MARCHETTI, *Il bicchiere mezzo pieno*, in *Riv. Soc.*, 2021, p. 336 ss.; M. VENTORUZZO, *Note minime sulla responsabilità civile nel progetto di direttiva Due Diligence*, in *Riv. soc.*, 2021, p. 380 ss.

<sup>44</sup> Non è evidentemente possibile dare conto qui delle rilevanti modifiche alla struttura organizzativa delle società che si verrebbero delineando, in modo da: *i*) cambiare il ruolo svolto dai soci (il riferimento è principalmente ai cc.dd. investitori istituzionali), attribuendo loro un ruolo ben diverso da quello tradizionalmente assunto e venendo a rappresentarli come garanti di interessi “terzi”; *ii*) modificare i doveri degli amministratori, introducendo regole di gestione, sotto il decisivo profilo della funzionalizzazione del potere, volte a tutelare gli interessi degli *stakeholders*; *iii*) attribuire un ruolo non marginale agli *stakeholders* stessi, attraverso l'introduzione di poteri di *enforcement*, e, pure, di diritti di nomina di propri rappresentanti negli organi di gestione. Le soluzioni proposte sollevano, tuttavia, quesiti sistematici rilevanti: non solo su quale sia lo scopo delle grandi imprese, ma soprattutto se sia giusto addossare a queste ultime scelte politiche e *social goals* e, ancora prima, se debba il diritto societario preoccuparsi di tematiche redistributive e fino a che punto. Per un'attenta analisi v. A. DACCÒ, *Spunti di riflessione su capitalismo sostenibile e strumenti a disposizione*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2022, p. 375 ss.

<sup>45</sup> M. MELI, *The Environment, Health, and Employment: Ilva's Never-Ending Story*, in *The Italian Law Journal*, 2020, p. 477 ss.; G. MARCATAJO, *The ILVA disaster: a study of environmental liability in Italy*, in *Journal of Financial Crime*, 2021, p. 1044 ss.; M. RENNA, *Attività d'impresa, sostenibilità ambientale e bilanciamento tra diritto alla salute e iniziativa economica privata*, in *Contr. e Impr.*, 2022, p. 537 ss.

sposizioni urgenti” – rispettivamente del 2012 e del 2015 – volte a consentire la prosecuzione dell’attività produttiva di aree sottoposte a sequestro penale: prosecuzione che in linea di principio il legislatore può consentire – nonostante sequestri preventivi disposti dall’autorità giudiziaria – in settori strategici per l’economia nazionale, ma solo procedendo ad un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco. In quest’ottica, con la prima sentenza, la n. 85 del 2013, la Corte ha rigettato la questione di costituzionalità sollevata dal g.i.p. di Taranto, ravvisando nella disciplina censurata (il d.l. n. 207 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 231 del 2012) un “ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l’interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso”<sup>46</sup>. Nella articolata motivazione la Corte costituzionale ha precisato che “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”<sup>47</sup>. L’aggettivo “fondamentale”, contenuto nell’art. 32 Cost., non attribuirebbe alcuna preminenza al diritto alla salute rispetto a tutti gli altri diritti della persona, così come la qualifica giurisprudenziale di “valori primari”, riferita a salute e ambiente, non avrebbe l’effetto di collocarli al vertice di una rigida gerarchia tra diritti fondamentali<sup>48</sup>: “se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”<sup>49</sup>.

A distanza di cinque anni – e formalmente ribadendo le *rationes* della

---

<sup>46</sup> Corte cost., 9 aprile 2013, n. 85, con note di V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 1494 ss.; U. SALANITRO, *Il decreto Ilva tra tutela della salute e salvaguardia dell’occupazione: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale*, in *Corr. giur.*, 2013, p. 1041 ss.,

<sup>47</sup> Corte cost., 9 aprile 2013, n. 85, cit.

<sup>48</sup> Per M. MELI, *Ambiente, salute, lavoro: il caso Ilva*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2013, p. 1026 ss., nt. 21, 22, la ricostruzione della Corte costituzionale è pericolosa, ove interpretata alla stregua di un tentativo di indebolimento unidirezionale del diritto alla salute e alla salvaguardia ambientale.

<sup>49</sup> Corte cost., 9 aprile 2013, n. 85, cit.



pronuncia del 2013 – la Consulta con la sentenza n. 58 del 2018 ha accolto il ricorso sulla incostituzionalità del d.l. n. 92 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 132 del 2015<sup>50</sup>: benché il decreto si ponesse in linea di continuità con la precedente normativa d’urgenza, la Corte ha ritenuto che la nuova disciplina offrisse minori garanzie di quella precedente, dal momento che la prosecuzione dell’attività d’impresa (nel 2012 subordinata ai dettagliati limiti dell’autorizzazione integrata ambientale e sottoposta a controlli e interventi delle autorità pubbliche) era subordinata alla mera predisposizione di un piano (anche solo) provvisorio, dai contenuti poco definiti e senza la partecipazione di altri soggetti, pubblici o privati<sup>51</sup>.

Nella sentenza n. 85 del 2013, l’abbinamento libertà di iniziativa economica/ salvaguardia del diritto al lavoro ha prevalso sulla protezione della salute e dell’ambiente; nella sentenza Cost. n. 58 del 2018, al contrario, la continuità produttiva dell’ILVA di Taranto ha ceduto il passo alle “esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita». Al netto degli elementi di diversità fra i due “decreti Salva ILVA”, si percepisce – è stato osservato – «un chiaro mutamento di prospettiva da parte della Consulta che, nel 2018, ha richiamato espressamente i limiti costituzionali all’attività d’impresa, la quale, a norma dell’art. 41 Cost., deve esplicarsi in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana»<sup>52</sup>: «rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l’incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l’attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona»<sup>53</sup>.

4. Completato il quadro in cui ha visto la luce la riforma costituzionale, meglio si percepisce l’accelerazione impressa dal legislatore: l’ambiente è espressamente elevato al rango di principio fondamentale (art. 9 Cost.)

---

<sup>50</sup> Corte cost., 7 febbraio 2018, n. 58, con nota di D. PULITANÒ, *Una nuova “sentenza ILVA”. Continuità o svolta?* in *Giur. cost.*, 2018, p. 604 ss.

<sup>51</sup> Corte cost., 7 febbraio 2018, n. 58, cit.

<sup>52</sup> I. SPEZIALE, *op. cit.*, 757.

<sup>53</sup> Corte cost., 7 febbraio 2018, n. 58, cit. Ma la vicenda potrebbe avere ulteriori sviluppi, alla luce del nuovo “salva Ilva”, il d.l. 5 gennaio 2023 n. 2, convertito in legge 3 marzo 2023 n. 17, rispetto al quale le associazioni ambientaliste hanno già formulato dubbi di incostituzionalità rispetto ad un bilanciamento ancora una volta sbilanciato in favore della continuità produttiva e dell’aumento della produzione, con riproposizione anche dello scudo penale per gli amministratori.

e di limite esplicito (insieme alla salute) alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

Letto in controtelaio – è stato detto – l'intero art. 41 Cost. novellato mostra nella sua trama la stratificazione/intersezione delle tre definizioni di economia che si sono succedute nel tempo: la *brown* o *red economy*, la *green economy* e la *blue economy*<sup>54</sup>.

L'art. 41, 1° comma, invariato, riflette il concetto dell'economia *brown* o *red*, ossia un'economia che può essere descritta come una struttura a carattere lineare impostata secondo il modello diacronico “produci, usa, getta”.

L'art. 41, 2° comma, nel dettare quello che è stato definito come il vincolo negativo all'attività economica, oggi (dopo le modifiche) evoca più o meno esplicitamente la *green economy*, ossia una produzione che deve avvenire nel rispetto dell'ambiente e che si può sintetizzare nella formula “produci ma non danneggiare l'ambiente”.

E, infine, l'art. 41, 3° comma nel prevedere un vincolo positivo all'attività economica può essere accostato alla c.d. *blue economy* ossia alla transizione verso un sistema economico che indirizza la produzione e i modelli di consumo verso la tutela dell'ambiente ed è sintetizzabile nella formula “produci per migliorare l'ambiente”<sup>55</sup>.

È indubitabile che oggi non può più essere messo in discussione che la tutela dell'ambiente agisca come limite allo svolgimento della libera iniziativa economica privata, con conseguenze significative, che inducono al ripensamento di alcune fondamentali clausole generali del sistema privatistico, integrando in esse il valore ambiente, che potrà ad esempio confluire nella clausola generale dell'ordine pubblico, così da dare spazio, per questa via, a ipotesi di “invalidità contrattuali, per illiceità della causa, in tutti quei casi in cui lo scopo pratico dell'operazione divisa dalle parti attenti all'interesse generale all'ambiente”<sup>56</sup>. Sotto questo profilo i tratti disciplina-

---

<sup>54</sup> F. DE LEONARDIS, *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche – Aggiornamento*, Milano, 2021, p. 180 ss.

<sup>55</sup> F. DE LEONARDIS, *op. loc.cit.*

<sup>56</sup> R. NATOLI, *Impresa e responsabilità nel prisma del Green Deal europeo*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale: studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2022, p. 294. V. anche M. PENNASILICO, *Dal “controllo” alla “conformazione” dei contratti: itinerari della meritevolezza*, in *Contr. e impr.*, 2020, p. 823 ss., secondo il quale l'interesse ambientale può oggi considerarsi un vincolo positivo e intrinseco all'attività di operatori pubblici e privati, fattore trainante dello sviluppo, che indirizza la produzione verso i dettami dell'economia circolare e rende meritevoli di tutela i contratti idonei a realizzare una funzione “ecologico-sociale”; ID., *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 26 ss.; A. JANNARELLI, *Principi ambientali e conformazione dell'autonomia negoziale*:

ri della nullità di diritto comune si prestano benissimo alla funzione svolta: la legittimazione assoluta, in particolare, si armonizza perfettamente con la natura “diffusa” degli interessi ambientali. Nel diritto della responsabilità civile il valore ambiente andrà a integrare la clausola generale dell’ingiustizia del danno, dischiudendo spazi – come già accaduto in altre esperienze giuridiche continentali – ad azioni risarcitorie spiegate, pur in assenza di specifiche violazioni di norme puntuali, nei confronti di imprese che, con la loro attività, producano danni diffusi<sup>57</sup>. E già si è detto – sia pure per sommi capi – del cambiamento già in corso nella organizzazione dell’attività d’impresa, mentre importanti riflessioni sono in atto anche nel diritto del lavoro<sup>58</sup>.

Qualche considerazione va aggiunta con riguardo alla novellazione del terzo comma dell’art. 41 e alla rinnovata centralità della legge come strumento di programmazione e controllo dell’attività economica, sia pubblica che privata, se indirizzata e coordinata a fini ambientali.

La tutela dell’ambiente – è stato osservato – «salva il terzo comma dell’art. 41 da un processo di inesorabile declino» e ne comporta una vera e propria «rinascita attraverso l’attività di indirizzo dell’economia da parte dei poteri pubblici»<sup>59</sup>.

Senza giungere a ravvisare una “resurrezione” o “rivincita” del terzo comma dell’art. 41<sup>60</sup>, vero è che siamo in presenza di un segnale interessante – un ritorno non scontato di una qualche forma di politica industriale – che può essere valorizzato non guardando al passato (una programmazione economica che in Italia non è mai veramente decollata)<sup>61</sup> ma immaginando un futuro possibile, nel quale recuperano centralità Stati e poteri pubblici, in qualità di soggetti in grado di “correggere” o “ristruttu-

---

*considerazioni generali*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L’analisi “ecologica” del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 19 ss.; e ancor prima A. LENER, *Ecologia, persona, solidarietà: un nuovo ruolo del diritto civile*, in LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma Bari, 1974, p. 333 ss.

<sup>57</sup> R. NATOLI, *op. loc. cit.*

<sup>58</sup> V. per tutti il *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, a cura di B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU.

<sup>59</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, in *Aperta Contrada*, 2022, p. 12.

<sup>60</sup> F. DE LEONARDIS, *op. loc. cit.*

<sup>61</sup> Torna d’attualità la visione lungimirante di una compatibilità tra programmazione e concorrenza formulata da A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Roma-Ivrea, 1963. V. anche N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L’intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007.

rare” il sistema capitalistico e, se del caso, anche condizionare per finalità ambientali la struttura, la competitività e il dinamismo dei mercati<sup>62</sup>.

La clamorosa smentita della previsione della «fine della storia del diritto societario»<sup>63</sup> ha messo in evidenza la fragilità dei pilastri del modello *shareholder value maximization* (che assumeva che gli Stati si sarebbero fatti carico delle esternalità negative sulla società e sull’ambiente facendo leva sulle tasse pagate dalle imprese, e che la crescita economica avrebbe risolto i fallimenti di mercato) e ha fatto apparire sempre meno accettabili i modelli di *business* che fino ad ora hanno fatto *free rider* sulle esternalità negative (non inserendo nella loro funzione di costo i costi di una gestione responsabile delle conseguenze sui diritti umani e sull’ambiente). Sono necessarie innovazioni istituzionali che consentano di tracciare e misurare la responsabilità con la creazione di indicatori di *rating* delle imprese sulla base delle *performance* raggiunte sul piano socio-ambientale.

Il rilancio del processo di sviluppo sostenibile è possibile, ma solo tramite una nuova alleanza tra Stato, mercato e società civile nella prospettiva della creazione di valore condiviso<sup>64</sup>, che passa dalla riscoperta del senso di *essere comunità*: la riscoperta della forza del “Noi”.

---

<sup>62</sup> M. MELI, *In tema di ricadute privatistiche della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in corso di pubblicazione in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2023. V. anche A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI-M. MONTEDURO (a cura di), *L’ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, p. 55.

<sup>63</sup> H. HANSMANN & R. KRAAKMAN, *The End of History for Corporate Law*, cit.

<sup>64</sup> M. MELI, *op. ult. cit.*

ARIANNA ABBASCIANO

**DEFINIZIONE DEL PREZZO E COSTI DI PRODUZIONE  
NELLA LEGGE SPAGNOLA SULLA FILIERA ALIMENTARE**

ABSTRACT

Il saggio analizza le soluzioni adottate dalla legislazione spagnola con riferimento alla rilevanza che la determinazione dei costi di produzione può avere nella fase di negoziazione del prezzo di cessione dei prodotti agricoli. Si tratta di un punto di osservazione interessante, in quanto essa introduce tra i fattori oggettivi di determinazione del prezzo del contratto di cessione il costo effettivo di produzione e impone a ogni operatore della filiera agroalimentare l'obbligo di pagare all'operatore immediatamente anteriore un prezzo uguale o superiore al suddetto costo effettivo di produzione. Ciò con il fine di raggiungere una maggiore equità nella distribuzione del valore del prodotto lungo la filiera e assicurare, in tal modo, una effettiva remuneratività dell'attività agricola.

*The essay analyses the solutions adopted by Spanish legislation with reference to the relevance that the determination of production costs can have in the negotiation phase of the transfer price of agricultural products. This is an interesting point of observation, as it introduces among the objective factors for determining the transfer contract price the actual cost of production and imposes on each operator in the agri-food chain the obligation to pay the operator immediately ahead a price equal to or higher than this actual cost of production. This is with the aim of achieving greater equity in the distribution of the value of the product along the supply chain and thus ensuring the effective remuneration of agricultural activity.*

PAROLE CHIAVE: Filiera agricola e alimentare – Distribuzione del valore dei prodotti agricoli – Prezzi prodotti agricoli – Costi di produzione – Pratiche commerciali sleali.

KEYWORDS: *Agricultural and Food Chain – Distribution of the Value of the Agricultural Product – Agricultural Product Price – Cost of Production – Unfair Commercial Practices.*

SOMMARIO: 1. Dispersione del valore lungo la filiera e incidenza dei costi di produzione per la negoziazione di un prezzo equo. – 2. PAC 2023-2027 e costi di produzione: alla ricerca del prezzo perduto. – 3. Proposte per migliorare il funzionamento della filiera agroalimentare nella esperienza spagnola: la Ley 12/2013. 4. Il costo effettivo di produzione nel Real Decreto-Ley 5/2020 – 4.1. Criticità e limiti nella applicazione della Ley 12/2013 al tempo del Real-Decreto Ley 5/2020: quali regole per determinare i costi di produzione? – 5. Ley 16/2021: intervento necessario, ma anche sufficiente? – 5.1. Nuove modalità di determinazione del costo effettivo di produzione nel *contrato alimentare*. – 5.2. Il divieto di acquisto e di vendita al consumo di sotto dei costi di produzione. – 6. Aspetti sanzionatori tra deterrenza e adeguatezza.

1. Nel contesto delle recenti politiche agricole, la dispersione del valore dei prodotti agricoli lungo la filiera rappresenta una delle maggiori variabili che incide sulla bassa redditività dell'attività agricola, nonché una delle principali fonti di preoccupazione del legislatore europeo<sup>1</sup>. In questo senso, lo spostamento del valore aggiunto del prodotto agricolo dalle fasi a monte (produzione) a quelle a valle della filiera (trasformazione e distribuzione) è dovuta, in particolar modo, alla incapacità dell'impresa agricola di incidere sul contenuto del contratto, in generale, e sulla formazione dei prezzi, in particolare, subendo, da un lato, l'imposizione di scontistiche e di pratiche commerciali sleali da parte della GDO, e dall'altro, la concorrenza di prodotti agricoli disponibili sui mercati internazionali a prezzi inferiori<sup>2</sup>.

La risposta giuridica alla necessità di intervenire sul riposizionamento del produttore agricolo nella filiera agroalimentare si è sviluppata, già a partire dalla Pac 2014-2020, prioritariamente lungo tre assi: il rilancio dell'associazionismo economico tra i produttori agricoli per concentrare l'offerta e incidere sul contenuto giuridico ed economico dei rapporti contrattuali; l'intervento sulla forma del contratto di cessione dei prodotti agricoli per assicurare la trasparenza e prevedibilità delle operazioni negoziali e, in ultimo, il contrasto alle pratiche scorrette e le clausole abusive tra gli operatori *business to business*.

La distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera dipende dal potere di mercato di ciascun operatore e, nel caso della produzione agraria, è strettamente relazionato alla capacità di raggruppare grandi volumi di prodotto da commercializzare attraverso le strutture associative. Infatti, la maggiore o minore partecipazione dei produttori agricoli (e.g. delle loro

<sup>1</sup> I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Vol. 1. Roma, 2020, p. 50.

<sup>2</sup> Sul punto si veda I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2022, p. 6.

organizzazioni) alla formazione del prezzo finale del prodotto incide sulla loro capacità negoziale – in termini di c.d. *counterbalancing power* – e, più in generale, sulla capacità di fissare – o perlomeno, negoziare – il prezzo della propria produzione primaria, in un mercato in cui all'aumentare di prezzi di vendita al consumo non sempre corrisponde un aumento del prezzo corrisposto al produttore agricolo<sup>3</sup>. E anche ove sia dimostrato che, generalmente, la percentuale del prezzo percepito per la vendita di prodotti agricoli sia cresciuto in termini assoluti nel tempo, questo non implica un aumento delle entrate dei produttori<sup>4</sup>, ancorché non si tenga in considerazione il contestuale aumento dei costi da essi sostenuti per la produzione dei prodotti agricoli in concomitanza con eventi che hanno condotto a una situazione di crisi del settore agrario senza precedenti. Si pensi all'emblematico aumento dei costi "esterni" di filiera<sup>5</sup> causato dal conflitto russo-ucraino che, a partire dal 24 febbraio 2022, ha comportato un incremento dei costi di produzione delle imprese agricole, con specifico riferimento a quelli derivanti dall'acquisto di carburanti, combustibili, fertilizzanti, sementi e piantine, prodotti fitosanitari, mangimi<sup>6</sup>.

Contestualmente al rafforzamento dell'associazionismo agricolo consacrato nel reg. (UE) 1308/2013, il legislatore europeo ha introdotto una disciplina del contratto di prima vendita dei prodotti agricoli, considerato quale strumento idoneo a garantire maggiore trasparenza nelle relazioni contrattuali e, di conseguenza, a meglio regolare i rapporti di forza all'interno della filiera. La previsione di vincoli formali e sostanziali per i contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari rappresentano uno degli

---

<sup>3</sup> Cfr. in tal senso anche A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal bel Paese*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 562.

<sup>4</sup> Si veda lo studio condotto da Rebollo Areválo, *Participación de los productores en los precios de venta al consumidor de productos parecidos*, in *Anuario Agricultura familiar en España 2015*, Fundación de Estudio Rurales, Madrid, 2015, p. 95-101, richiamato da I. CRUZ ROCHE, *Las transacciones económicas en la cadena de valor alimentaria*, in F. GONZALEZ CASTILLA, F. RUIZ PERIS (a cura di), *Estudios sobre el régimen jurídico de la cadena de distribución agroalimentaria*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 40; F. DE FILIPPIS, *La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2012, p. 4.

<sup>5</sup> Sulla distinzione tra "costi interni" e "costi esterni", nonché sulla capacità di incidere in relazione alla loro determinazione, si veda A. ZAGHI, P. BONO, *La distribuzione del valore nella Filiera agroalimentare italiana*, in *Agriregioneuropea*, n. 27, 2011.

<sup>6</sup> Per un approfondimento degli effetti della guerra in Ucraina sull'operatività delle aziende agricole italiane si veda AA.VV., *Guerra in Ucraina: gli effetti sui costi e sui risultati economici delle aziende agricole italiane*, CREA – Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia, marzo 2022, disponibile on-line su <https://www.crea.gov.it/web/politiche-e-bioeconomia/-/guerra-in-ucraina-gli-effetti-sui-costi-e-sui-risultati-economici-delle-aziende-agricole-italiane>.



strumenti più incisivi di governo dei rapporti di filiera a cui si sommano, quanto al contenuto del contratto, anche le c.d. clausole di ripartizione del valore introdotte dal reg. (UE) 2017/2393 e modificate, in ultimo, dal reg. (UE) 2021/2117. Si tratta di clausole che possono essere inserite nei contratti conclusi tra produttori (o loro associazioni) «con gli operatori posti a valle della filiera»<sup>7</sup> e attraverso cui si determinano meccanismi di ripartizione degli utili o delle perdite che derivino da «eventuali evoluzioni dei relativi prezzi del mercato». L'obiettivo consiste nell'assicurare una giusta remunerazione ai produttori agricoli in caso di oscillazioni del prezzo di mercato che sfuggono al controllo dei produttori, garantendo stabilità dei rapporti contrattuali e, di conseguenza, tutelando i soggetti più deboli della filiera.

In ultimo, tra gli strumenti atti a governare la equità del valore lungo la filiera un ruolo fondamentale è affidato alla direttiva 633/2019 in materia di pratiche commerciali sleali. Essa si prefigge, da un lato, di regolamentare i meccanismi di cessione dei prodotti agricoli lungo la filiera contrastandone i profili di abuso, dall'altro, di «modella[re] gli strumenti delle relazioni contrattuali nella direzione di una equa ripartizione del valore»<sup>8</sup>.

Nel modello economico neoliberale in cui il comparto agricolo è pienamente inserito, la capacità di “essere” sul mercato di un operatore è data dalla possibilità che questo, a parità di prodotto/qualità del prodotto, possa ridurre i suoi costi di produzione tanto da poter negoziare un prezzo di scambio inferiore e, quindi, mantenere la sua competitività. Le maggiori criticità si riscontrano ove, nel tentativo di ridurre i costi di produzione, non si agisca su tecniche agricole maggiormente innovative legate alla trasformazione digitale<sup>9</sup> o su una differente riprogrammazione dell'organizzazione produttiva in termini più efficienti, bensì si recuperi l'efficienza competitiva incidendo solo sui c.d. costi interni<sup>10</sup> e tra questi, in particolare, sul costo del lavoro.

---

<sup>7</sup> Art. 172-*bis*, Reg. 1308/2013, come modificato dal reg. 2021/2117. A ben vedere, la versione originariamente introdotta dal reg. *omnibus* si riferiva ai contratti conclusi tra gli agricoltori (o loro associazioni) e il «loro primo acquirente»: l'intervento legislativo del 2021 ha esteso i soggetti con cui poter concordare tali clausole sul presupposto che «le clausole di ripartizione del valore nella filiera alimentare sono interessanti (...) anche laddove possono consentire agli agricoltori di partecipare all'andamento dei prezzi nelle fasi più a valle della filiera» (*considerando* 55°, reg. 2021/2117).

<sup>8</sup> I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore*, cit., p. 7.

<sup>9</sup> Si veda in tal senso il lavoro di ricerca svolto dall'*Osservatorio Smart AgriFood* del Politecnico di Milano sull'Agricoltura 4.0.

<sup>10</sup> Sulla distinzione tra “costi interni” e “costi esterni” si rinvia alla nt. 3.

Il rapporto tra prezzi di scambio e costi di produzione assume, nella sua dinamicità, una rilevanza centrale in un mercato in cui molto spesso le imprese industriali del sistema agroalimentare agiscono in situazioni oligopsonio o monopsonio<sup>11</sup>.

In questa prospettiva, il presente contributo si propone di indagare quanto – e se – la determinazione dei costi di produzione possa incidere nella fase di negoziazione del prezzo di cessione dei prodotti agricoli al fine di raggiungere una maggiore equità nella distribuzione del valore del prodotto lungo la filiera e assicurare, in tal modo, una effettiva remuneratività dell'attività agricola con riguardo alle soluzioni elaborate dalla legislazione spagnola. Si tratta di un punto di osservazione interessante, in quanto introduce tra i fattori oggettivi di determinazione del prezzo del contratto di cessione, il costo effettivo di produzione.

2. Nella consapevolezza che la determinazione del prezzo rappresenta il principale fattore su cui si basano gli attuali modelli di concorrenza, il legislatore europeo ha avvertito da ultimo l'esigenza di rendere non solo più trasparente l'operazione economica, ma anche di costruire un equilibrio delle relazioni tra gli operatori della filiera, intervenendo con il reg. (UE) 2021/2117 sugli artt. 148 e 168 attraverso la predisposizione di criteri oggettivi per la determinazione del prezzo di vendita<sup>12</sup>. Si stabilisce allora che, ove trovi applicazione il par. 4 dell'art. 168, se la consegna di prodotti agricoli da un produttore a un trasformatore o distributore forma oggetto di un contratto scritto «il prezzo da pagare per la consegna è calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto (...) che possono includere *indicatori oggettivi, indici e metodi di calcolo*, (...) facilmente comprensibili per le parti»<sup>13</sup> [corsivo A.]. Quanto agli “indicatori oggettivi” è lo stesso art. 168 a stabilire che questi possono basarsi «sui prezzi e sui *costi di produzione* e di mercato pertinenti», al pari degli “indici” e dei “metodi di mercato”. Per questi ultimi, inoltre, viene disposto che gli Stati membri *possono* stabilire degli indicatori, «secondo criteri oggettivi e basati su studi riguardanti la produzione e la filiera alimentare [*e che*] le parti contraenti sono libere di

---

<sup>11</sup> A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Cibo&Diritto, una prospettiva comparata*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, cit., p. 31.

<sup>12</sup> Per sinteticità espositiva, si farà da ora in poi riferimento solo alle modifiche introdotte all'art. 168 reg. 1308/2013 applicabili a tutti i settori produttivi con eccezione del settore del latte, dei prodotti lattiero-caseari e dello zucchero.

<sup>13</sup> *Considerando* 48° del reg. (UE) 2117/2021.

fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente»<sup>14</sup>. Rimettere la possibilità alle parti di avvalersi di tali (o di altri) indicatori è una chiara scelta legislativa finalizzata a evitare di ricadere nelle maglie della disciplina *antitrust* attraverso la imposizione – seppur indiretta – di un prezzo minimo di vendita posto che, a ogni modo, la contrattazione relativa al prezzo di cessione è rimessa all'autonoma negoziazione tra le parti. La potenzialità di tale disposizione non può essere trascurata laddove si consideri che la lista di parametri individuati potrà orientare concretamente gli operatori economici nello svolgimento delle trattative<sup>15</sup>. Al tempo stesso, stante la non uniformità dei mercati agroalimentari nel territorio europeo, ove gli Stati membri scegliessero di avvalersi – tra i diversi “indicatori oggettivi” – proprio dei costi di produzione, l'art. 168 nella sua nuova formulazione correttamente rimette agli Stati membri la libertà nel determinarli: se a mezzo di autorità pubblica o all'accordo tra privati, se con riferimento a tutto il territorio nazionale o una sua più piccola parte a parità di settore produttivo e, soprattutto, quali siano le voci di costo da imputare a tale indicatore oggettivo e, nel caso dei costi relativi alla forza lavoro, come essi vengano determinati (es. attraverso la collaborazione di sindacati e associazioni di categoria).

In ogni caso, consentire ai contraenti di ricondurre le loro trattative sul prezzo a criteri oggettivi basati (anche) sui costi di produzione assume una duplice rilevanza non solo in quanto rappresenta il primo intervento europeo atto a introdurre i “costi di produzione” quale parametro potenzialmente in grado di incidere sulla fissazione del prezzo, ma anche in quanto l'utilizzo di tale criterio può rappresentare una *best practice* che, ove opportunamente valorizzata, è idonea a ridurre «comportamenti abusivi consistenti nella fissazione di prezzi palesemente inferiori ai costi di produzione»<sup>16</sup>. Assume, pertanto, rilievo monitorare se e in che modo gli Stati membri decideranno di adeguarsi alla nuova previsione<sup>17</sup>, nell'ottica

<sup>14</sup> Art. 168, par. 4, lett. c), reg. (UE) 1308/2013 così come modificato dall'art. 1, par. 50, reg. (UE) 2117/2021.

<sup>15</sup> I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2022, p. 13.

<sup>16</sup> I. CANFORA, V.S. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Il Giornale Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 173, 2022, p. 148; I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore*, cit., p. 13.

<sup>17</sup> Si ricordi che la applicazione dei parr. 4 e 6, art. 168, reg. (UE) 1308/2013 è subordinata alla facoltà che gli Stati hanno nel decidere che la consegna di prodotti agricoli facenti parte di un settore (diverso da quelli del latte e dei prodotti lattiero-caseari e dello zucchero) da un produttore ad un trasformatore o distributore debba formare oggetto di un contratto scritto tra le parti.

di incidere sull'equilibrio economico dei rapporti contrattuali lungo la filiera e tutelare la parte strutturalmente più debole e, a cascata, la sua forza lavoro.

3. A ben vedere, l'intervento del legislatore europeo rappresenta il punto di approdo – a livello sovranazionale – delle esperienze di alcune legislazioni europee<sup>18</sup> volte ad attribuire, sempre più, maggiore rilevanza ai costi effettivamente sostenuti dalle imprese per la produzione dei prodotti agricoli e alimentari nella fissazione dei prezzi di vendita.

Tra queste, la Ley n. 12 approvata il 2 agosto 2013<sup>19</sup> si colloca nel panorama degli interventi legislativi che hanno tratto origine dalla esperienza francese in materia di contratti di vendita dei prodotti agricoli<sup>20</sup> a cui è seguita la disciplina italiana *ex art.* 62 del d.l. 1/2012, nonché quella europea

<sup>18</sup> Il riferimento è al Real Decreto-Ley 5/2020 (oggetto di approfondimento nel presente elaborato); al Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiams, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas Nr. XIII1907 (legge n. XIII1907 della Repubblica di Lituania, recante divieto di pratiche sleali da parte degli operatori lituani nell'ambito della compravendita del latte crudo e della commercializzazione di prodotti lattiero caseari); nonché alla Loi EGALIM, n. 2018-938 per la cui trattazione si rinvia a I. CANFORA, Leccese V. S., *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Diritto Agroalimentare*, 1, 2021, p. 62 ss.; I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Il Giornale Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 2018, p. 275 ss.

<sup>19</sup> Per un approfondimento sulla disciplina e i limiti della Ley 12/2013 che esulano dalla presente trattazione si rinvia, *ex multis*, a M.J. CAZORLA GONZÁLEZ, *Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados*, in *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 62, 2013, p. 9 ss.; P. AMAT LLOMBART, *Mejoras en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España a partir del régimen jurídico de negociación y contratación: el contrato alimentario y el contrato tipo agroalimentario*, in *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 66, 2015, p. 7 ss.; C. SANTAOLALLA MONTOYA, *La Ley 12/2013 de la cadena alimentaria, ¿réplica o complemento de la Ley de defensa de la competencia?*, in *Revista Electrónica de Derecho de La Universidad de La Rioja*, 14, 2016, p. 137 ss.; T. RODRÍGUEZ CACHÓN, *Relaciones contractuales en la cadena alimentaria: análisis a la luz de la nueva regulación*, in *Revista de Derecho Civil*, V, 1, 2018, p. 191 ss. Per la dottrina italiana si veda A. JANNARELLI, *Le relazioni contrattuali nella catena alimentare: la legge spagnola n. 12 del 2013*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2015, p. 386 ss.; A. JANNARELLI, *I contratti di fornitura della produzione agricola, in Profili del sistema agroalimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, Cacucci, Bari, 2018, p. 165 ss.

<sup>20</sup> Il riferimento è alla Loi n. 2010-874 del 27 luglio 2010 «*de modernisation de l'agriculture et de la pêche*» che ha inserito nel *Code rural* l'art. L.631-24 relativo ai contratti di vendita dei prodotti agricoli su cui si rinvia a C. DEL CONT, *Filières agroalimentaires et contrat: l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2012, p. 1 ss.; A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2012, p. 582 ss.

con il reg. (UE) 261/2012 sul settore lattiero-caseario e, più in generale, il reg. 1308/2013 nell'ambito della riforma PAC 2013-2020.

Il testo normativo spagnolo introdotto nel 2013 si propone come obiettivo principale quello di migliorare il funzionamento e la strutturazione della filiera alimentare, aumentandone l'efficienza e la competitività, oltre a raggiungere un maggiore equilibrio nelle relazioni commerciali tra i diversi operatori della catena del valore «*en el marco de una competencia justa que redunde en beneficio no sólo del sector, sino también de los consumidores*»<sup>21</sup>. In questo senso, il corretto funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare è riconosciuto come essenziale per garantire un valore aggiunto sostenibile per tutti gli operatori, a partire dai soggetti più deboli sul mercato, così contribuendo a migliorare la competitività dell'intero settore<sup>22</sup>.

Il provvedimento legislativo del 2013 si apre con il titolo I contenente «*Disposiciones generales*» che regolano l'oggetto, l'ambito di applicazione della legge<sup>23</sup> e le sue finalità per poi proseguire con il «*Régimen de contratación y prácticas comerciales abusivas*»<sup>24</sup> a sua volta diviso in due capitoli. Si tratta di un intervento organico che ha riguardato, in particolare modo, la messa a punto di un regime di contrattazione e di pratiche commerciali sleali nelle relazioni *business to business*. In particolare, il capitolo I sancisce all'art. 8 la obbligatorietà della forma scritta dei «*contractos alimentarios*»<sup>25</sup> proprio al fine di verificare la presenza di tutti quegli ele-

<sup>21</sup> Preambolo III, Ley 12/2013, del 2 agosto, recante «*medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*» nella sua versione originaria.

<sup>22</sup> Tuttavia, come osserva A. JANNARELLI, *Le relazioni contrattuali nella catena alimentare*, cit., p. 421, se da un lato la Ley 12/2013 fissa delle regole di comportamento per gli operatori commerciali nella consapevolezza che è necessario fare distinzione tra gli stessi in relazione alle diverse situazioni di debolezza strutturale, «dall'altra siffatte regole di comportamento appaiono concretamente indirizzate non tanto alla eliminazione degli squilibri a livello delle singole operazioni negoziali, bensì a perseguire effetti macro in ordine al corretto funzionamento del mercato concorrenziale».

<sup>23</sup> La legge si applica alle relazioni commerciali tra gli operatori coinvolti nella filiera agroalimentare, dalla produzione alla distribuzione di alimenti e prodotti alimentari, ivi ricomprendendovi anche l'acquisto di animali vivi, mangimi e di tutte le materie prima e gli ingredienti utilizzati per l'alimentazione animale. Inoltre, le norme di questo capitolo trovano applicazione per le operazioni commerciali il cui prezzo sia superiore a 2.500,00 euro sempre che gli operatori si trovino in una delle situazioni di disequilibrio a cui fa riferimento la norma (quando solo uno degli operatori sia PMI o produttore primario, quando ci si trovi in una situazione di dipendenza economica). Per un commento critico sulla erronea delimitazione dell'ambito soggettivo della norma si veda J. VICIANO PASTOR, *Algunas reflexiones (críticas) sobre la Ley 12/2013 de la cadena alimentaria de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, in F. GONZALEZ CASTILLA, F. RUIZ PERIS (a cura di), *Estudios sobre el régimen jurídico de la cadena de distribución agroalimentaria*, cit., p. 176 ss.

<sup>24</sup> Titolo II, Ley 12/2013.

<sup>25</sup> Art. 8, comma 1°, L. 12/2013 secondo cui «*los contratos alimentarios deberán*

menti necessari ad assicurare una corretta informazione al contraente più debole dei profili economico-giuridici più rilevanti dell'operazione commerciale<sup>26</sup>. Tra questi, l'art. 9 menziona anche il prezzo del contratto, affermando, al contempo, il principio generale della libera fissazione del prezzo nei contratti alimentari secondo cui «*el contenido y alcance de los términos y condiciones del contrato serán libremente pactados por las partes*»<sup>27</sup>, nel rispetto dei principi di equilibrio e giusta reciprocità tra le parti, libertà di accordo, trasparenza e rispetto della libera concorrenza nel mercato stabiliti dall'art. 4 della stessa legge. Il capitolo II è invece dedicato alle pratiche commerciali sleali tra le quali la originaria versione della legge ricomprendeva il divieto di modificare unilateralmente le condizioni contrattuali o di imporre pagamenti addizionali rispetto al prezzo pattuito; la previsione che il contratto dovesse contenere meccanismi per il rimborso dei pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per le attività promozionali o similari che non fossero state svolte nei termini o alle condizioni concordate (art. 12); una specifica regolamentazione con riferimento sia alla fornitura di informazioni commerciali sensibili (art. 13) che alla gestione del marchio (art. 14).

L'intervento legislativo si preoccupa anche di valorizzare le capacità autocorrettive degli stessi operatori della filiera agroalimentare attraverso la istituzione del *Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria*<sup>28</sup> (titolo III) preposto a orientare i comportamenti delle parti sia nella formulazione dei contratti che nella loro esecuzione. Il codice, che vede il coinvolgimento di istituzioni pubbliche, statali e delle comunità

---

*formalizarse por escrito. Dicha formalización deberá realizarse antes del inicio de las prestaciones que tengan su origen en los mismos*». Tuttavia, la stessa disposizione al comma 2° stabilisce che «*en ningún caso, el requisito de forma exigido lo es de existencia y validez del contrato*» così vanificando le esigenze di trasparenza e tutela a cui la disposizione era preposta. A ogni modo, l'efficacia deterrente degli aspetti sanzionatori sarà trattata nel prosieguo.

<sup>26</sup> A. JANNARELLI, *Le relazioni contrattuali nella catena alimentare*, cit., p. 415.

<sup>27</sup> «Il contenuto e la portata dei termini e delle condizioni del contratto saranno liberamente concordati tra le parti», art. 9, comma 2°, L. 12/2013.

<sup>28</sup> Per un approfondimento sul contenuto e sulle finalità del *Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria* si rinvia ai contributi di G. DOMÉNECH MARTÍNEZ, *El código de buenas prácticas y los acuerdos de mediación: su ejecución*, in *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 68, 2016, p. 65 ss.; J. MARTÍ MIRAVALLS, *El código de buenas prácticas mercantiles en el mercado agroalimentario*, in F. GONZALEZ CASTILLA, F. RUIZ PERIS (a cura di), *Estudios sobre el régimen jurídico de la cadena de distribución agroalimentaria*, cit., p. 283 ss.; J. MARTÍ MIRAVALLS, *El código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria*, in J. VICIANO PASTOR, J.M. CORBERÁ MARTÍNEZ. (a cura di), *Retos en el sector agroalimentario valenciano en el siglo XXI: a propósito de la ley 12/2013, de 2 de Agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 227 ss.

autonome, e di organizzazioni e associazioni<sup>29</sup> che rappresentano la produzione, la trasformazione, industria o distribuzione, stabilisce i principi su cui devono basarsi le relazioni commerciali tra i diversi operatori della filiera, con l'obiettivo di «facilitare lo sviluppo delle loro relazioni contrattuali, l'osservanza delle buone pratiche nello sviluppo di tali relazioni e la loro conformità alle norme e ai principi di cui all'art. 4». L'adesione al codice è su base volontaria, tuttavia, ove vi aderiscano, gli operatori sono vincolati non solo a rispettarne il contenuto ma anche, e soprattutto, a utilizzare i sistemi di risoluzione dei conflitti seguendo le procedure stabilite dallo stesso codice.

Inoltre, al titolo IV viene istituito l'*Observatorio de la Cadena Alimentaria* con il compito di monitorare e studiare il funzionamento della catena alimentare e la formazione dei prezzi degli alimenti lungo la filiera. In particolare, tra le specifiche funzioni attribuite dall'art. 20, l'Osservatorio può elaborare relazioni e studi esplicativi sulle situazioni di squilibrio che si verificano sui mercati di origine e di destinazione dei prodotti alimentari, analizzando i diversi fattori che contribuiscono alla formazione dei prezzi dei prodotti stagionali; analizzare la struttura di base dei prezzi e i fattori che ne determinano l'evoluzione nelle diverse fasi della loro formazione; condurre indagini periodiche finalizzate al monitoraggio sistematico della formazione dei prezzi finali dei prodotti alimentari.

Le prerogative attribuite all'*Observatorio de la Cadena Alimentaria* dimostrano come, già nel 2013<sup>30</sup>, il problema relativo all'inadeguatezza dei prezzi di cessione dei prodotti agricoli e alimentari rappresentasse uno dei principali fattori attraverso cui incidere sulla equa distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera. Per tale ragione, seppur nella vigenza del generale principio di libera fissazione del prezzo tra le parti già richiamato<sup>31</sup>, il legislatore si preoccupa di affidare a un'autorità amministrativa il compito di monitorare periodicamente la formazione dei prezzi lungo la catena alimentare.

---

<sup>29</sup> Sempre che siano «*de ámbito superior al de una comunidad autónoma*», art. 15, comma 1°, L. 12/2013.

<sup>30</sup> Ma prima ancora con l'*Observatorio de Precios de los Alimentos* istituito con il Real Decreto 509/2000 del 14 aprile con la finalità di promuovere la trasparenza e la razionalità nel processo di formazione dei prezzi dei prodotti alimentari, a vantaggio di produttori e consumatori. L'*Observatorio de Precios de los Alimentos* è stato sostituito con la Ley 12/2013 dall'*Observatorio de la Cadena Alimentaria*.

<sup>31</sup> Art. 9, comma 2°, L. 12/2013.

4. La peculiare situazione di crisi in cui versava il settore primario spagnolo all'inizio del 2020<sup>32</sup>, nonché le vulnerabilità intrinseche del settore primario<sup>33</sup> contrapposte a una crescente esigenza di aumentare la produzione agricola, hanno evidenziato i limiti della Ley 12/2013<sup>34</sup> e, in particolar modo, la sua inadeguatezza nel “migliorare il funzionamento della catena alimentare”. Le circostanze richiamate hanno «obbliga[to] le autorità pubbliche ad adottare misure volte a migliorare la redditività delle aziende agricole»<sup>35</sup>. Tale esigenza ha condotto a una prima modifica della Ley 12/2013 a opera del Real Decreto-Ley 5/2020 (d'ora in poi Real Decreto-Ley 5/2020) recante «*medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación*»<sup>36</sup> e la relativa Ley 8/2020 di conversione, anticipando la successiva e più corposa riforma operata, sempre sulla Ley 12/2013, dalla Ley 16/2021 in attuazione della direttiva UE 633/2019.

Il Real Decreto-Ley 5/2020 è intervenuto, modificandola, su diversi aspetti della Ley 12/2013<sup>37</sup> con il fine di introdurre un *corpus* sistematico di disposizioni «*con efectos tangibles*»<sup>38</sup> che riducano i fattori pregiudiziali dovuti alla diversa distribuzione del potere negoziale, migliorino la redditività delle aziende agricole riequilibrando la posizione negoziale, la equità nelle relazioni contrattuali e la giusta distribuzione dei costi nel settore primario.

Rispetto ai principi generali richiamati in materia di libera fissazione del prezzo, il Real Decreto-Ley 5/2020 ha introdotto vincoli più stringenti.

<sup>32</sup> Dovuta, *ex multis*, ai danni provocati da fenomeni climatici estremi, alla volatilità dei prezzi delle materie prime, all'aumento dei costi dei fattori produttivi e alla «*falta de equilibrio en la fijación de precios en la cadena alimentaria*».

<sup>33</sup> Così si esprime il preambolo al Real Decreto-Ley 5/2020: «*el sector agrario es vulnerable por sus propias características*». Esse sono rinvenibili nell'atomizzazione della produzione agricola contrapposta a una concentrazione degli operatori preposti alla distribuzione dei prodotti agricoli, in particolare, della Grande Distribuzione Organizzata che controlla l'accesso al mercato e, di conseguenza, nel limitato potere di negoziazione dei produttori primari; nell'elevata rigidità della domanda; nella natura deperibile dei prodotti agricoli; nel rischio biologico ed economico che i produttori primari devono sopportare.

<sup>34</sup> Si rinvia alla dottrina richiamata in nt. 16.

<sup>35</sup> *Disposiciones generales*, Real Decreto-Ley 5/2020, del 25 febbraio, per il quale si adottano «*medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación*».

<sup>36</sup> Pubblicato sul Boletín Oficial del Estado n. 49 il 26 febbraio 2020.

<sup>37</sup> Ma non solo. Infatti, oltre a modificare la Ley 12/2013, il Real Decreto-Ley 5/2020 è intervenuto anche su alcuni aspetti del lavoro agricolo e i suoi relativi aspetti previdenziali con l'articolo terzo e quarto; in tal senso si veda il contributo di N. SERRANO ARGÜELLO, *Medidas de trabajo y seguridad social en el RD-ley 5/2020, su posible incidencia en la cadena de valor agroalimentaria*, in E. MUÑIZ ESPADA (a cura di), *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, Editorial Reus, Madrid, 2020, p. 335 ss.

<sup>38</sup> *Disposiciones Generales*, Real Decreto-Ley 5/2020.



La principale novità è data dall'introduzione nella Ley 12/2013 di una nuova pratica sleale all'art. 12-ter che prescrive l'obbligo per ogni operatore di pagare all'operatore successivo un prezzo pari o superiore al "*coste efectivo de producción*" del prodotto oggetto del contratto di cessione sostenuto – o che si presume essere stato sostenuto – da quell'operatore, al fine di evitare la perdita di valore del prodotto all'interno della filiera agroalimentare, nonché il divieto di trasferire a uno dei suddetti operatori il rischio d'impresa derivante dalla loro politica commerciale sui prezzi offerti al pubblico<sup>39</sup>. In questo modo, se da un lato si tenta di preservare una equa distribuzione del valore aggiunto tra gli operatori della filiera attraverso l'obbligo di acquistare il prodotto a un prezzo perlomeno "pari o superiore"<sup>40</sup> ai costi sostenuti dall'alienante per la sua produzione, manipolazione o trasformazione, dall'altro, si previene che l'operatore che realizza la vendita finale del prodotto al consumatore (tendenzialmente la GDO) possa scaricare sui precedenti operatori della filiera il rischio di impresa derivato dalla sua politica commerciale in materia di prezzi/sconti offerti al pubblico<sup>41</sup>. I destinatari della tutela apprestata dalla disposizione sono coloro che vendono del prodotto lungo la filiera, da non identificarsi

---

<sup>39</sup> Si riporta il testo dell'*Artículo primero, tres*, Real Decreto-Ley 5/2020 che introduce alla Ley 12/2013 l'art. 12-ter *Dstrucción de valor en la cadena*: «*Con el fin de evitar la destrucción del valor en la cadena alimentaria, cada operador de la misma deberá pagar al operador inmediatamente anterior un precio igual o superior al coste efectivo de producción de tal producto en que efectivamente haya incurrido o asumido dicho operador. La acreditación se realizará conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho. El operador que realice la venta final del producto al consumidor en ningún caso podrá repercutir a ninguno de los operadores anteriores su riesgo empresarial derivado de su política comercial en materia de precios ofertados al público*».

<sup>40</sup> La mera copertura dei costi di produzione è considerata insufficiente, soprattutto ove si tratti di contratti di prima vendita, in quanto non attribuisce alcun beneficio economico al produttore primario che si troverebbe a svolgere un'attività di produzione a rendimento zero. Piuttosto, il prezzo corrisposto dovrebbe essere superiore, e non uguale, ai costi sostenuti, sicché l'operatore «*tenga unos beneficios justos y necesarios (para poder vivir con rentas equiparables a los de personas que tienen rendimientos de su trabajo personal en otros sectores económicos)*»; così in A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, *La contratación agroalimentaria tras las medidas de la nueva Ley 16/2021 de 14 de diciembre para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 1, 2022, pp. 268-269.

<sup>41</sup> Infatti, i contratti conclusi direttamente con i consumatori finali sono esclusi dall'ambito di applicazione della Ley 12/2013 dallo stesso art. 5, lett. f). Come opportunamente evidenziato in dottrina, l'art. 12-ter consentirebbe la vendita sottocosto – intendendo come tale la vendita del prodotto al di sotto del costo di produzione o del prezzo di acquisto – ma solo nei contratti conclusi direttamente con il consumatore: ciò che vieta è che le conseguenze della vendita sottocosto vengano scaricate sugli altri operatori della filiera, così in Á. GARCÍA VIDAL, *La fijación de precios en la cadena alimentaria*, in F. PALAU RAMÍREZ, J. MARTÍ MIRAVALLS (a cura di), *Retos en el sector agroalimentario: Regulación, competencia y propiedad industrial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 67.

solo ed esclusivamente nella figura dei produttori agricoli ma, trattandosi di una disposizione finalizzata a evitare la perdita del valore del prodotto lungo tutta la filiera agroalimentare, anche in qualsiasi altro operatore della filiera nelle fasi successive alla produzione che si trovi parimenti in una condizione di debolezza contrattuale nella negoziazione dei prezzi di vendita. A ben vedere, la lettera dell'articolo in commento non lascia ampi margini di interpretazione sul punto dal momento che la disposizione pone in capo a «*cada operador*»<sup>42</sup> della filiera agroalimentare l'obbligo di pagare all'«*operador inmediatamente anterior*» un prezzo uguale o superiore al costo di produzione, senza riferirsi direttamente al «*productor primario*».

A ogni buon conto, affinché possa essere correttamente adempiuto l'obbligo gravante in capo all'acquirente di cui all'art. 12-ter è imprescindibile interrogarsi sulla natura e, soprattutto, determinazione del parametro da essa introdotto – il «*coste efectivo de producción*» – sicché dalla sua più o meno ampia portata dipenderà l'effettività della tutela introdotta.

Del «*coste efectivo de producción*» si trova traccia all'art. 9, comma 1°, lett. c) della Ley 12/2013, anch'esso modificato dallo stesso Real Decreto-Ley 5/2020, relativo agli elementi essenziali del *contrato alimentario*. Tra questi, figura il prezzo del contratto. Il testo originario della Ley 12/2013 stabiliva che il prezzo dovesse essere determinato con l'espressa indicazione di tutti i pagamenti, inclusi gli sconti applicabili, da determinare in maniera fissa o variabile e che, in quest'ultimo caso, si dovesse tener conto di fattori oggettivi, verificabili e non manipolabili da stabilire espressamente nel contratto, come l'evoluzione della situazione di mercato, il volume consegnato e la qualità o composizione del prodotto. Sebbene i fattori strutturali del costo di produzione rappresentino un «elemento essenziale» per la determinazione del prezzo di vendita<sup>43</sup>, la originaria versione dell'art. 9, comma 1°, lett. c), non li considerava quale oggetto di regolazione, sposando un principio di libera negoziazione tra le parti, nei limiti dei principi generali di cui al già citato art. 4. Anche nell'ambito dell'autoregolamentazione nel *Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria* non vengono introdotti particolari vincoli in merito alla negoziazione del prezzo

---

<sup>42</sup> Definito dall'art. 5, lett. c), Ley 12/2013 come «*la persona física o jurídica del sector alimentario, incluyendo una agrupación, central o empresa conjunta de compra o de venta, que realiza alguna actividad económica en el ámbito de la cadena alimentaria. Los consumidores finales no tendrán la condición de operadores de la cadena alimentaria*».

<sup>43</sup> Come dichiarato nelle *Disposiciones Generales*, Real Decreto-Ley 5/2020.

se non quelli finalizzati a evitare pratiche abusive e/o modificazioni unilaterali del prezzo pattuito<sup>44</sup>.

Il Real Decreto-Ley 5/2020, e la successiva Ley 8/2020 di conversione, sono intervenuti in materia stabilendo che ove dovesse calcolarsi in base a elementi variabili, il prezzo «*se determinará en función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato*» come, ad esempio, «*la evolución de la situación del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición del producto*». In ogni caso, è lo stesso intervento legislativo a specificare che «*uno de los factores deberá ser el coste efectivo de producción del producto objeto del contrato*» calcolato tenendo conto i «*costes de producción del operador efectivamente incurridos, asumidos o similares*». Tra questi, la norma elenca a mero titolo esemplificativo – e, pertanto, non esaustivo – i costi per le sementi, i fertilizzanti, i pesticidi, i combustibili e l'energia (...), nonché quelli sostenuti per il «*trabajos contratados o mano de obra asalariada*». I costi associati alla produzione – comprensivi dei costi sostenuti per remunerare il fattore lavoro e adeguati alla realtà di ciascun sistema produttivo – assumono, dunque, una funzione essenziale dal momento che da questo parametro non si potrà prescindere nella determinazione del prezzo del *contrato alimentario*, in conformità con la novella introdotta con l'art. 12-ter, ponendo, di fatto, un limite all'operatività del principio di libera fissazione del prezzo di vendita. A ben vedere, tale disposizione introduce un vero e proprio divieto di vendita sottocosto, sebbene non configurandolo come espresso divieto di "vendita" quanto, piuttosto, come obbligo di "acquisto" a determinate condizioni, tale per cui il prezzo pattuito deve sempre essere perlomeno pari ai costi sostenuti, se non superiore, garantendo in quest'ultima ipotesi anche un margine di profitto al produttore agricolo<sup>45</sup>. D'altronde, il divieto di vendita sottocosto assume ancora più rigore ove letto in combinato disposto con la lett. j) dell'art. 9, comma, L. 12/20131, sempre introdotta dal Real Decreto-Ley 5/2020, per la quale si prescrive che tra gli elementi essenziali del contratto deve essere inserita la clausola contenente la espli-

<sup>44</sup> Á. GARCÍA VIDAL, *La fijación de precios en la cadena alimentaria*, cit., p. 64.

<sup>45</sup> A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, *La contratación agroalimentaria tras las medidas de la nueva Ley 16/2021 de 14 de diciembre*, cit., p. 259. Sul punto anche Á. BARCELL MACEDO, *Algunos problemas prácticos de la aplicación de la ley de cadena alimentaria*, in F. PALAU RAMÍREZ, J. MARTÍ MIRAVALLS (a cura di), *Retos en el sector agroalimentario: Regulación, competencia y propiedad industrial*, cit., p. 164, secondo cui «*debería aspirarse a que no solo se cubran los costes de producción, sino a que cada eslabón de la cadena sea capaz de generar un cierto margen de beneficio en el cómputo global de sus operaciones*».

cita indicazione che il prezzo concordato tra il primo produttore (o sua associazione) e il suo primo acquirente copra i costi effettivi di produzione. Differentemente dall'art. 12-ter che trova applicazione per tutti i contratti conclusi lungo la filiera agroalimentare a eccezione di quelli conclusi con il consumatore<sup>46</sup>, la lett. f) dell'art. 9 limita la propria operatività al solo “contratto di prima vendita” ovvero quello concluso tra il produttore e il suo primo acquirente. Se da un alto è chiara la volontà di tutelare la parte strutturalmente più debole del rapporto negoziale, dall'altro è altrettanto evidente che la mera inclusione di detta clausola in assenza di un apparato di controllo esterno e indipendente, nonché la mancata previsione di sanzioni specifiche in caso di inadempimento<sup>47</sup>, incide notevolmente sulla sua efficacia, attestandosi ben distante dagli obiettivi del legislatore.

4.1. Nonostante la evidente portata innovativa delle modifiche introdotte dal Real Decreto-Ley 5/2020, l'intervento legislativo non è stato esente da critiche che ne hanno enfatizzato la contraddittorietà o, perlomeno, la sua scarsa applicabilità pratica.

Tra queste, l'assenza di deroghe al generalizzato divieto di “acquisto sottocosto”, escluso solo nella vendita diretta al consumatore finale<sup>48</sup>, ha destato non poche perplessità tra la dottrina ispanica, rappresentando una delle maggiori critiche mosse all'art. 12-ter. Infatti, vi sono una serie di circostanze<sup>49</sup>, non necessariamente imputabili alla presenza di un abuso di di-

<sup>46</sup> Così come stabilito all'art. 5, lett. f), Ley 12/2013.

<sup>47</sup> I. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, *Claros y no tanto de la reformas para la transparencia en la formación y formalización del contrao alimentario*, in F. PALAU RAMÍREZ, J. MARTÍ MIRAVALLS (a cura di), *Retos en el sector agroalimentario: Regulación, competencia y propiedad industrial*, cit., p. 198.

<sup>48</sup> Anche dalla giurisprudenza europea: il riferimento è alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 19 ottobre 2017, C-295/17, che ha dichiarato contraria al diritto europeo la previsione di un divieto generale di proporre in vendita o di vendere prodotti sottocosto in materia di commercio al dettaglio per contrasto alla direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno. Per un approfondimento sulla vicenda si veda F. PALAU RAMÍREZ, *El ocase de la prohibición de la venta a pérdida en la ley de ordenación del comercio minorista: la relevancia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de octubre de 2017*, *Europamur alimentación, S.A.*, in L.M. MIRANDA SERRANO, J. COSTAS COMESAÑA, J.M. SERRANO CAÑAS, A. CASADO NAVARRO (a cura di), *Derecho de la competencia: desafíos y cuestiones de actualidad*, Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 107 ss.

<sup>49</sup> Á. BARCELL MACEDO, *Algunos problemas prácticos de la aplicación de la ley de cadena alimentaria*, cit., p. 173; Á. GARCÍA VIDAL, *La fijación de precios en la cadena alimentaria*, cit., p. 70 ss.; T. RODRÍGUEZ CACHÓN, *Relaciones contractuales de la cadena alimentaria: Estudio desde el análisis económico del Derecho*, Dykinson, Madrid, 2020, p. 256; A. JANNARELLI, *La “giustizia contrattuale” nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione del-*

pendenza da parte degli acquirenti, che potrebbero giustificare una vendita in perdita. L'esempio più evidente risiede nella necessità di vendere prodotti deperibili prossimi alla data di scadenza per recuperare perlomeno parte dei costi sostenuti per la loro produzione o nella presenza di precise strategie di *marketing* tali per cui le imprese della GDO o imprese che si affacciano sul mercato per la prima volta procedono volutamente alla vendita sottocosto per il lancio di alcuni prodotti – e per un periodo di tempo limitato – al fine di aumentare le proprie vendite e/o sottrarre clienti ai propri *competitors*<sup>50</sup>.

Dunque, se da un lato non sussiste – o quantomeno, non parrebbe sussistere – nessun ostacolo giuridico alla previsione di un divieto generalizzato di vendita sottocosto, non contrastando la disposizione direttamente con la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>51</sup>, dall'altro, è evidente come la sua previsione senza eccezioni<sup>52</sup> finisca – in alcune situazioni – per recare pregiudizio la stessa parte debole che la disposizione intende proteggere.

Un ulteriore limite che merita di essere menzionato attiene all'onere

---

la direttiva n. 633 del 2019, in *Giust. civ.*, 2, 2021, p. 220, secondo cui la vendita al di sotto dei costi già sostenuti nella produzione potrebbe verificarsi anche in concomitanza di una grave crisi di mercato di impatto tale da mortificare sensibilmente i prezzi, con effetti negativi su tutti gli attori della filiera, a partire dai produttori agricoli i quali si ritroverebbero, in alternativa, o a dover sostenere maggiori costi per lo stoccaggio delle produzioni invendute, o a dover procedere alla loro distruzione.

<sup>50</sup> A. JANNARELLI, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare*, cit., p. 220, nt. 42.

<sup>51</sup> Così in Y. FERNÁNDEZ DARNA, F. BARRIENTOS DE ALAIZ, *El Real Decreto-Ley 5/2020: más dudas que certezas*, in *Revista de Derecho Administrativo*, 4, 2020, pp. 167-168 in quanto espressamente riferibile alla sola vendita al consumo. Di opinione contraria circa la legalità della previsione J. ALFARO AGUILA-REAL, *La prohibición de comprar a pérdida en el nuevo art. 12 ter de la Ley de la Cadena alimentaria*, 2020, disponibile su <https://derechomercantiles.pana.blogspot.com/2020/02/la-prohibicion-de-comprar-perdida-en-el.html>; Á. GARCÍA VIDAL, *La fijación de precios en la cadena alimentaria*, cit., p. 69; Á. GARCÍA VIDAL, *La venta a pérdida minorista en la cadena alimentaria*, in *Gómez-Acebo & Pombo*, 2021, disponibile su [https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2021/11/Venta\\_a\\_perdida.pdf](https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2021/11/Venta_a_perdida.pdf); I. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, *Claros y no tanto de la reformas para la transparencia*, cit., p. 198 che richiama, oltre alla già citata sentenza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2017, C-295/17, anche l'informativa della Comisión Nacional de la Competencia (CNC), *Informe sobre competencia y sector agroalimentario*, 2010, p. 53 secondo cui «los acuerdos de precios, (...), están prohibidos (...), en cualquiera de las formas en que pueden presentarse».

<sup>52</sup> Tuttavia, si evidenzia che benché la norma non preveda eccezioni, parte della dottrina propende per una interpretazione più ampia del dettato normativo proprio al fine di smussarne i contorni un po' – troppo – rigidi. Un esempio si rinviene in M.J. CAZORLA GONZÁLEZ, *Armonización europea de la prácticas comerciales desleales: nuevas medidas para equilibrar la negociación en la cadena alimentaria*, 1<sup>st</sup> ed., Dykinson, Madrid, 2020, p. 161, secondo cui se il prezzo di un determinato prodotto sia al di sotto del costo di produzione (come conseguenza dell'eccesso dell'offerta) sarà possibile stipulare un contratto il cui prezzo sia inferiore ai costi utilizzando quale parametro le "condizioni di mercato", purché ciò non si protragga in maniera continuativa nel tempo diventando una prassi.

della prova in caso di procedimento sanzionatorio per inadempimento. In merito, l'art. 12-ter si limita solo a ribadire un principio generale, ovvero che la prova debba essere fornita in conformità con i mezzi di prova legalmente ammissibili, di per sé inidoneo a individuare concretamente su chi ricada l'onere della prova. In particolare, non è chiaro se la prova debba essere a carico del venditore o dell'acquirente, se basti una mera dichiarazione del venditore a che il prezzo corrisposto copra i costi effettivi di produzione o di acquisto e, in tal caso, se è necessario che tale dichiarazione sia redatta in forma scritta o meno. Sicuramente, in quest'ultimo senso, non si porrebbero particolari dubbi ove la dichiarazione provenisse dal produttore primario, in quanto è la stessa lett. j) dell'art. 9 a prescrivere l'obbligatorietà della clausola contenente la esplicita indicazione che il prezzo concordato tra il primo produttore (o sua associazione) e il suo primo acquirente copra i costi effettivi di produzione<sup>53</sup>. La questione rimane aperta per le altre cessioni di prodotti lungo la filiera. In altri termini, è l'alienante che deve dimostrare i costi effettivi sostenuti sì che l'acquirente possa, di contro, pagare un prezzo che copra detti costi o è l'acquirente che deve provare di aver pagato un prezzo che copra i costi minimi? Concordemente a quanto rilevato da parte della dottrina<sup>54</sup> e già evidenziato in relazione all'introduzione all'art. 9 della lett. j), se per adempiere al precetto *ex art. 12-ter* fosse sufficiente una mera dichiarazione, anche ove richiesta sempre per iscritto, della parte venditrice – sia essa nel contratto di prima vendita o nei successivi contratti di cessione – si correrebbe il rischio di privare di effettività la disposizione in quanto, un venditore che voglia commercializzare i propri prodotti, sottoscriverà (quasi) sempre tale dichiarazione, sia o meno vera, pur di non perdere la commessa. Però, d'altro canto, è anche vero che l'art. 12-ter pone un'obbligazione in capo al solo acquirente, sicché dovrebbe essere quest'ultimo gravato dell'onere della prova.

Ulteriori criticità che incidono sulla concreta applicazione della legge sono emerse in relazione ai «*factores objetivos*», cui ricondurre il «*coste efectivo de producción*», in base ai quali determinare il prezzo del contrat-

<sup>53</sup> Seppur con i limiti già evidenziati *supra*.

<sup>54</sup> Á. GARCÍA VIDAL, *La fijación de precios en la cadena alimentaria*, cit., p. 73; Y. FERNÁNDEZ DARNA, F. BARRIENTOS DE ALAIZ, *El Real Decreto-Ley 5/2020*, cit., p. 169; *contra* M.J. CAZORLA GONZÁLEZ, *Armonización europea de la prácticas comerciales desleales*, cit., pp. 161-162 secondo cui «*es el comprador quien incumple, porque se habla del precio pagado por el coste efectivo de producción. El comprador no sabe cual es el coste efectivo del producto, pero cuando se negocia no vamos a la igualdad del precio con el coste, por lo tanto, será fácil cumplir la norma, porque lo habitual es la existencia de un beneficio*».

to alimentare. L'art. 9, comma 1°, lett. c), Ley 12/2013, così come modificato dal Real Decreto-Ley 5/2020, prescrive che «*se entenderá por factores objetivos aquéllos que sean imparciales, fijados con independencia de las partes y que tengan como referencia datos de consulta pública*» e che nel caso delle aziende agricole «*éstos serán tales como los datos relativos a los costes efectivos de las explotaciones publicados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*». Tuttavia, la circostanza secondo cui il prezzo sia vincolato nella sua quantificazione nel minimo a dei costi effettivi<sup>55</sup> che fungano, secondo parte della dottrina, da prezzo minimo che le parti del contratto devono rispettare<sup>56</sup>, secondo alcuni parrebbe contrastare non solo con il principio di libertà di negoziazione prevista dall'art. 9, comma 2°, Ley 12/2013 ma anche con la direttiva (UE) 2019/633 secondo cui «fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari dovrebbero poter negoziare liberamente operazioni di vendita, compresi i prezzi»<sup>57</sup> e, più in generale, con gli artt. 101 e 102 del TFUE<sup>58</sup>.

D'altronde, non è la prima volta che il legislatore spagnolo tenta di ancorare il prezzo di vendita ai costi di produzione. Infatti, già nel 2013, in occasione del *Proyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria* era stato chiesto un parere alla *Comisión Nacional de la Competencia* (CNC)<sup>59</sup> circa la introduzione, nella allora *costituenda* Ley 12/2013, di una disposizione analoga all'attuale art. 12-ter. Attraverso tale disposizione si vietava che il prezzo pattuito tra le parti fosse inferiore al «*coste de producción primaria*» vigente alla data di stipulazione del contrat-

<sup>55</sup> Trattandosi di indici di elaborazione ministeriale ci si dovrebbe – più propriamente – riferire ai “costi medi” più che ai costi effettivi. Così in A. JANNARELLI, *La “giustizia contrattuale” nella filiera agro-alimentare*, cit., p. 219.

<sup>56</sup> Á. GARCÍA VIDAL, *La fijación de precios en la cadena alimentaria*, cit., p. 65; E. VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, *Los motivos de la escasa eficacia de la Ley 12/2013 de mejora de la cadena alimentaria*, in *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 80, 2022, p. 158; A. JANNARELLI, *La “giustizia contrattuale” nella filiera agro-alimentare*, cit., p. 220; contra M.J. CAZORLA GONZÁLEZ, *Armonización europea de la prácticas comerciales desleales*, cit., p. 159, in cui sostiene che «*es un error pensar que el proyecto de la Ley de la cadena está estableciendo un precio mínimo con referencia al coste mínimo de para establecer un precio mínimo de venta. Porque lo que se está proponiendo en el proyecto de Ley de la cadena es evitar la pérdida de valor, entendiendo necesario que el productor conozca sus costes de producción y pueda activar mecanismos de defensa cuando los precios de los productos caigan en cadena libre*».

<sup>57</sup> Considerando 22°, direttiva (UE) 2019/633.

<sup>58</sup> Come sostiene E. VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, *Los motivos de la escasa eficacia de la Ley 12/2013*, cit., p. 158, secondo cui «*el texto aprobado en 2020 corría grave peligro de ser considerado contrario a las normas sobre competencia*».

<sup>59</sup> CNC, *Informe artículo 25. Tramitación proyecto de ley de la cadena alimentaria*, aprile 2013.

to. Per «*coste de producción primaria*» si intendeva il valore statistico di riferimento calcolato periodicamente dall'autorità competente – individuata nell'*Observatorio de la cadena alimentaria* – sulla base dei costi necessari per la produzione di un prodotto alimentare non trasformato da parte di un produttore primario. In tale occasione, la CNC aveva valutato negativamente l'introduzione di una disposizione che, di fatto, avesse come risultato la inclusione di «*un mecanismo de fijación de precios mínimos*» in quanto, non solo contraria con i precetti costituzionali e sovranazionali, ma di per sé «*problemáticos para el mantenimiento de la competencia efectiva*»<sup>60</sup> in quanto la uniformità di prezzo avrebbe potuto disincentivare la concorrenza<sup>61</sup>. Inoltre, nel presupposto che la risposta a possibili squilibri di potere contrattuale tra i produttori e i loro acquirenti non costituisse un *vulnus* del mercato tale da giustificare un intervento pubblico così intenso sulle dinamiche competitive, la CNC considerava tale restrizione alla disciplina della concorrenza non «*justificada ni en su necesidad ni en su proporcionalidad*»<sup>62</sup> ed estendeva tale valutazione «*a cualquiera otra medida que se plantease con la misma finalidad de fijar directamente o indirectamente precios mínimos*»<sup>63</sup>.

Rispetto al 2013, è evidente il cambio di prospettiva da parte delle istituzioni nazionali ed europee circa i diversi rapporti di forza tra gli operatori delle filiere agroalimentari – l'approdo alla direttiva (UE) 2019/633 ne è chiaro esempio – e la loro incidenza sulla parte più vulnerabile del rapporto negoziale, tuttavia, che si tratti di «*coste de producción primaria*» o di «*coste efectivo de producción*», permarrebbero – a parere di alcuni<sup>64</sup> – dubbi sulla conformità della disposizione spagnola alla disciplina *antitrust*. D'altronde, il fatto che sia una norma di rango primario a stabilire il limite minimo dei

---

<sup>60</sup> In quanto, continua la CNC, «*estos mecanismos u otros análogos empeorarían el funcionamiento de la cadena alimentaria y tendrían inevitablemente un efecto negativo sobre los consumidores vía precios, calidad y variedad de productos, tanto a corto como a medio y largo plazo*», CNC, *Informe artículo 25*, cit., p. 3.

<sup>61</sup> Così anche E. VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, *Los motivos de la escasa eficacia de la Ley 12/2013*, cit., p. 158 in merito alla Ley 12/2013 come modificata prima dal Real Decreto-Ley 5/2020, poi dalla Ley 16/2021.

<sup>62</sup> Si veda sempre CNC, *Informe artículo 25*, cit., p. 4.

<sup>63</sup> *Ivi*, p. 5. Il principio era, inoltre, già stato espresso nel 2010 dalla Comisión Nacional de la Competencia in CNC, *Informe sobre competencia*, cit., p. 53, secondo cui «*los acuerdos de precios, adoptados generalmente para garantizar el mantenimiento de las rentas de los productores, están prohibidos por el derecho de la competencia, en cualquiera de las formas en que pueden presentarse, desde la fijación directa de precios y las recomendaciones de precios, a cualquier otra fórmula de determinación de los mismos que evite que se definan libremente como contraposición entre la oferta y la demanda*».

<sup>64</sup> Così sempre E. VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, *Los motivos de la escasa eficacia de la Ley 12/2013*, cit., pp. 159-160.



costi che si devono tenere in considerazione nella fissazione del prezzo non impedisce *ex se* che si produca una violazione della disciplina della concorrenza nazionale e sovranazionale. Sul punto si era già espressa la Corte di giustizia nel 2014 sostenendo che «se è pur vero che l'art. 101 TFUE riguarda esclusivamente la condotta delle imprese e non disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, resta il fatto che tale articolo, in combinato disposto con l'art. 4, par. 3, TUE, (...), obbliga questi ultimi a non adottare o a non mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei ad eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese»<sup>65</sup>. Pertanto, a parere della Corte, la determinazione di costi minimi d'esercizio, resi obbligatori da una normativa nazionale, impedendo alle imprese di fissare tariffe inferiori a tali costi, equivaleva alla determinazione orizzontale di tariffe minime imposte<sup>66</sup>, violando il precetto di cui all'art. 101 TFUE.

Indipendentemente dal settore merceologico di riferimento, il *dictum* della Corte potrebbe coprire anche il comparto primario sollevando dubbi sulla legittimità della disposizione in commento laddove non si tenessero in considerazione i più recenti interventi dei giudici europei.

A tal proposito, non si possono ignorare le spinte di apertura della stessa Corte di giustizia atte a superare la rigidità del principio della libera concorrenza nel settore agroalimentare, confermando, da un lato, la "eccezionalità" del comparto primario rispetto agli altri settori merceologici; dall'altro, l'esigenza di intervenire per "correggere" le distorsioni del mercato che incidono sui prezzi delle forniture. In tal senso, emblematico è il caso *Lietuvos*<sup>67</sup> sulla vendita del latte crudo in Lituania. La Corte di giustizia ha dichiarato conforme all'art. 148, par. 4, reg. (UE) 1308/2013<sup>68</sup> la

---

<sup>65</sup> CGUE, cause riunite da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, API E A., punto 28 e giurisprudenza *ivi* richiamata. In particolare, i procedimenti traggono origine da una serie di ricorsi di annullamento dinanzi al TAR Lazio contro gli atti mediante i quali l'Osservatorio sulle attività di autotrasporto ha determinato i costi minimi ai sensi dell'art. 83-*bis* del decreto-legge n. 112/2008. Secondo il giudice del rinvio, la normativa italiana *introduceva* un sistema regolato di determinazione dei costi minimi di esercizio che vincolava la libera contrattazione e la libertà di enucleazione di uno degli elementi essenziali del contratto – il prezzo, seppur nella logica della salvaguardia degli *standard* di sicurezza stradale.

<sup>66</sup> CGUE, 4 settembre 2014, cause riunite da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, API E A., par. 43.

<sup>67</sup> CGUE, 13 novembre 2019, C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo* su cui si veda G. SPOTO, *Divieto di pratiche commerciali sleali e tutela dei produttori di latte (Nota a Corte giust. 13 novembre 2019, causa C-2/18)*, in *Foro it.*, 3, 2020, c. 171 ss.

<sup>68</sup> Secondo cui secondo la quale tutti gli elementi dei contratti per la consegna di latte crudo, inclusi i prezzi, sono liberamente negoziati tra le parti.

normativa lituana che, attraverso il divieto di pagare un prezzo d'acquisto diverso a produttori che devono essere considerati appartenere a un medesimo gruppo e il divieto ridurre, senza giustificazione, il prezzo concordato con il produttore, interviene nella fissazione di un prezzo base per gruppi di produttori<sup>69</sup> con la finalità di limitare pratiche commerciali sleali<sup>70</sup>. In tal senso, come rilevato in dottrina<sup>71</sup>, l'adozione di misure correttive necessarie a contingentare l'abuso di potere lungo la filiera in un mercato peculiare, come quello del latte crudo lituano, consente agli Stati di intervenire – anche incidendo direttamente sui prezzi – per raggiungere un equilibrio del valore nella filiera.

A ben vedere, se l'art. 9, comma 2°, lett. c) in combinato disposto con l'art. 12-ter potesse essere o meno ricondotto alle “misure correttive del mercato”, attraverso la pubblicazione ministeriale dei dati relativi ai costi effettivi di produzione sostenuti dalle imprese agricole e l'imposizione di acquisto a prezzi che coprano i suddetti costi, e di conseguenza, sfuggire alle maglie del diritto *antitrust*, non è dato saperlo con certezza. Infatti, la disposizione è stata presto modificata dalla successiva Ley 16/2021 che, recependo nell'ordinamento spagnolo la direttiva (UE) 633/2019 sulle pratiche commerciali sleali, esclude la competenza dell'autorità amministrativa sulla pubblicazione dei dati relativi ai costi effettivi di produzione.

Tuttavia, una certa consapevolezza critica induce a ritenere che se si fosse potuto considerare illegittimo – perlomeno nell'ultima decade – l'art. 9, comma 1°, lett. c), come modificato dal Real Decreto-Ley 5/2020, giusto il parere dato dalla *Comisión Nacional de la Competencia* nel 2010 quanto alla presenza di un meccanismo di fissazione di costi minimi di produzione da parte di un'autorità pubblica, all'indomani della nuova PAC

---

<sup>69</sup> Così in CGUE, 13 novembre 2019, C-2/18, cit., parr. 41-42. Specifica, inoltre, la Corte al pt. 53 che «si deve ritenere che gli Stati membri [*dispongano*] di una competenza residua per adottare misure in materia di lotta contro le pratiche commerciali sleali, le quali hanno l'effetto di regolamentare il processo di libera negoziazione dei prezzi, *anche se tali misure incidono sul principio di libera negoziazione del prezzo da pagare per la consegna di latte crudo* risultante dall'art. 148 del regolamento n. 1308/2013 e, pertanto, sul funzionamento del mercato interno nel settore interessato» [corsivo dell'A.].

<sup>70</sup> In particolare, la pratica commerciale sleale a cui si voleva porre un limite consisteva nella prassi degli acquirenti di “informare” i produttori di latte del prezzo al quale avrebbero acquistato il latte crudo, senza che tale prezzo fosse oggetto di una previa trattativa. Ciò era possibile a causa della peculiare conformazione del mercato lituano del latte crudo in cui a un elevato livello di concentrazione delle imprese di trasformazione coincideva una ampia frammentazione della produzione (sei imprese trasformavano il 97% del latte crudo proveniente da oltre 20 000 produttori di dimensioni molto piccole).

<sup>71</sup> Sul punto si veda I. CANFORA, V.S. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura*, cit., p. 64 ss.; I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore*, cit., pp. 15-16.

2023-2027<sup>72</sup> e del più recente invento dei giudici europei<sup>73</sup>, questa stessa certezza inizierebbe a vacillare.

5. Come a più riprese anticipato, sulla Ley 12/2013 è intervenuta la Ley 16/2021 che, recependo nell'ordinamento domestico la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, apporta modifiche – non secondarie – alla Ley 12/2013 rispetto alla ultima versione del 2020. In primo luogo, vengono introdotte ulteriori finalità tra quelle già presenti nella Ley 12/2013 che tengano maggiormente conto della necessità di aumentare l'efficienza e la competitività del settore alimentare nel suo complesso e «promuovere la creazione o il miglioramento dell'occupazione, data la sua importanza per la società nel suo complesso, per l'ambiente rurale e per l'economia nazionale», nonché di migliorare il funzionamento e la strutturazione della filiera alimentare «garantendo al tempo stesso una distribuzione *sostenibile* del valore aggiunto, in tutti i settori che la compongono»<sup>74</sup>. È incontrovertibile il peso specifico attribuito dalla disposizione alla necessità di promuovere o *migliorare* l'occupazione nel settore primario, ancor più se comparato con l'assordante silenzio della direttiva (UE) 633/2019 sul punto. Al contempo, va sottolineato però che il ruolo strategico accordato alla manodopera del comparto agricolo assume rilevanza, nell'esperienza spagnola, solo con riferimento a specifiche finalità “macro-economiche” (società “nel suo complesso”, tutela e conservazione dell'ambiente rurale, salvaguardia dell'economia nazionale) più che essere orientato alla tutela dei lavoratori agricoli nel rapporto di lavoro e, di conseguenza, al contrasto di pratiche diffuse di sfruttamento, sovente risultato della necessità di abbattere i costi di produzione per mantenere la propria competitività sul mercato.

5.1. Più in generale, la Ley 16/2021 si propone – seppur non dichiaratamente – di smussare le asperità del Real Decreto-Ley 5/2020 poc' anzi evidenziate. Un intervento impattante sul piano della politica del diritto attiene all'inserimento all'art. 5 (preposto alle definizioni) della lett. o) dedicata

<sup>72</sup> Che introduce all'art. 168 par. 4, lett. c), reg. (UE) 1308/2013 così come modificato dall'art. 1, par. 50, reg. (UE) 2117/2021 la predisposizione di criteri oggettivi per la determinazione del prezzo di vendita, tra i quali sono ricompresi i costi di produzione. Si rinvia alle considerazioni già svolte nel par. 2.

<sup>73</sup> CGUE, 13 novembre 2019, C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo*.

<sup>74</sup> *Artículo único*. Modificación de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, Tres, Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Traduzione a cura dell'A.

al «*coste efectivo de producción*» inteso come costo di produzione o totale dei costi sostenuti dal venditore conformemente «a lo señalado en el artículo 9.1.c)» e la contestuale abrogazione della lett. f) all'art. 9. Viene, dunque, da un lato, riconfermata la centralità attribuita dalla precedente riforma al costo di produzione che rimane un indice da cui non poter prescindere nella determinazione del prezzo di vendita, giusto il mantenimento della disposizione *ex art. 12-ter*; dall'altro, vi è una presa di consapevolezza della vacuità dell'inserimento di una clausola meramente dichiarativa della copertura del costo di produzione nel contratto di cessione dei prodotti agricoli, per le ragioni già innanzi esposte (interesse a non perdere la commessa, assenza di sanzioni specifiche). In questo senso, l'abrogazione della lettera j) rafforza il contrasto alle pratiche commerciali sleali. Infatti, la circostanza secondo cui il contratto copra i costi di produzione per come definito da una clausola «di stile»<sup>75</sup> rimane una questione difficile da verificare in quanto, in ragione della posizione di debolezza del fornitore rispetto all'acquirente, tale clausola verrà quasi sempre sottoscritta, sia o meno veritiera, creando una presunzione circa la veridicità del fatto. In altri termini, per il produttore sarà più complesso provare in sede di ricorso amministrativo o in giudizio la vendita sottocosto se il contratto contiene una clausola dallo stesso sottoscritta in cui afferma che la cessione è avvenuta a un prezzo uguale o superiore ai costi sostenuti per la produzione.

La Ley 16 ha quindi modificato significativamente le modalità di determinazione del prezzo del *contrato alimentario* e, sul piano soggettivo, i destinatari della tutela, nella dichiarata finalità di distribuire *sosteniblemente* il valore aggiunto lungo la catena alimentare. Infatti, la nuova versione dell'art. 9, comma 1°, lett. c)<sup>76</sup>, stabilisce che il prezzo del *contrato alimentario* che deve

---

<sup>75</sup> Come testimoniato dall'indagine condotta da E(U)XPLOITATION, *Il caporalato: una questione meridionale* ITALIA – SPAGNA – GRECIA, M. PANARIELLO (a cura di), in *associazioneterra.it*, 2020, p. 42, «quello che stanno facendo le imprese è che l'agricoltore che vende, firma nel contratto una clausola in cui assicura che sta vendendo al di sopra dei prezzi di produzione».

<sup>76</sup> Si riporta di seguito l'intero art. 9, comma 1°, lett. c), L. 12/2013, modificata dalla L. 16/2021: «Precio del contrato alimentario, con expresa indicación de todos los pagos, incluidos los descuentos aplicables, que se determinará en cuantía fija y/o variable, en función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato, que en ningún caso puedan ser manipulables por el propio operador u otros operadores del sector o hacer referencia a precios participados. El precio del contrato alimentario que tenga que percibir un *productor primario* o una *agrupación de estos* deberá ser, en todo caso, *superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción*, que incluirá todos los costes asumidos para desarrollar su actividad, entre otros, el coste de semillas y plantas de vivero, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, amortizaciones, intereses de los préstamos y productos financieros, *trabajos*

percepire un “produttore primario o un gruppo di produttori” dovrà essere «in ogni caso» superiore al totale dei costi sostenuti dal produttore o del «*coste efectivo de producción*», il quale comprenderà tutti i costi sostenuti per lo svolgimento dell’attività agricola, ivi inclusi i costi del «*trabajos contratados y mano de obra asalariada*». In questo caso, l’operatività del dispositivo sembrerebbe limitata ai soli contratti di prima vendita sollevando, solo in apparenza, dubbi sulla coerenza interna dell’intervento legislativo rispetto all’art. 12-ter, comma 1° che continua a riferirsi a «*cada operador*». Si ritiene che la contraddittorietà sia solo apparente in quanto la novella andrebbe letta in combinato disposto più con il successivo comma 2° dell’art. 12-ter, introdotto dalla Ley 16/2021<sup>77</sup>, che non con il comma 1°, riproposto senza modifiche nella nuova versione. Sul punto si ritornerà a breve<sup>78</sup>.

Quanto al «*coste efectivo de producción*», viene stabilito che esso sarà determinato non più attraverso la pubblicazione ministeriale dei dati relativi ai costi sostenuti nello svolgimento dell’attività agricola, ma «con riferimento alla produzione totale commercializzata per tutto o parte del ciclo economico o produttivo, che sarà ripartito nel modo che il fornitore riterrà più adatto alla qualità e alle caratteristiche dei prodotti oggetto di ciascun contratto»<sup>79</sup>. Il risultato della novella è chiaro: sarà lo stesso produttore alienante a imputare i costi sostenuti per il totale della produzione commercializzata e a far partire la negoziazione sul prezzo dalla copertura di tali costi. Tanto, però, equivarrebbe a sostenere che il produttore agricolo possa, unilateralmente, determinare il “prezzo minimo del contratto”<sup>80</sup> così imponendosi alla controparte negoziale, in contraddizione con l’intero impianto dogmatico fin qui sostenuto che lo colloca nel rapporto contrattuale come contraente strutturalmente debole. La riluttanza di quanti sostengono che, nella realtà, una siffatta “imposizione” da parte del produttore primario non sarebbe praticabile, «dato il suo scarsissimo potere negoziale»<sup>81</sup>,

---

*contratados y mano de obra asalariada* o aportada por el propio productor o por miembros de su unidad familiar. La determinación del coste efectivo habrá de realizarse tomando como referencia el conjunto de la producción comercializada para la totalidad o parte del ciclo económico o produttivo, que se imputará en la forma en que el proveedor considere que mejor se ajusta a la calidad y características de los productos objeto de cada contrato» [corsivi dell’A.]

<sup>77</sup> Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo della trattazione.

<sup>78</sup> Si veda par. 5.2.

<sup>79</sup> Traduzione a cura dell’A.

<sup>80</sup> Nella presunzione che il produttore abbia la capacità di determinare i costi e imputarli alle singole produzioni, sul punto si veda Á. BARCELL MACEDO, *Algunos problemas prácticos de la aplicación de la ley de cadena alimentaria*, cit., p. 162.

<sup>81</sup> E. VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, *Los motivos de la escasa eficacia de la Ley 12/2013*, cit., p. 157-158.

è divisibile. A ciò non osta nemmeno l'introduzione, al comma 3°, di una specifica disposizione sanzionatoria che sancisce la nullità delle clausole e delle pattuizioni che contrastino con quanto disposto all'art. 9, comma 1°, lett. c) e legittimano la parte lesa ad agire in giudizio per il risarcimento del danno, fermo restando l'eventuale avvio di un procedimento amministrativo. Infatti, come a più riprese evidenziato, il timore di una ritorsione commerciale<sup>82</sup> difficilmente consentirà alla parte debole di denunciare la "condotta sleale" dal momento che la richiesta di dichiarare la nullità della clausola, al pari di quella relativa al risarcimento del danno, comporterebbe intanto un mancato guadagno e, inoltre, esulerebbero dalla protezione – in termini di tutela della riservatezza – accordata al denunciante dalla direttiva 633/2019 (e recepito dall'art. 29 della Ley 16/20121) in quanto limitato al solo ricorso in via amministrativa.

D'altro canto, è innegabile che la libera determinazione del «*coste efectivo de producción*» secondo le regole del mercato, seppur rimessa all'autodeterminazione del venditore «con riferimento alla produzione totale commercializzata per tutto o parte del ciclo economico o produttivo», permettendo di conciliare la libera formazione della volontà e l'autoregolazione della domanda e dell'offerta, si pone in continuità con la disciplina della concorrenza e, di conseguenza, con il principio di libera fissazione del prezzo. Infatti, il prezzo che il produttore imputerà alla propria produzione e che «ritiene più adatto alla qualità e alle caratteristiche dei prodotti oggetto di ciascun contratto», e in ogni caso superiore<sup>83</sup> ai costi sostenuti, «*será diferente en función del tipo de productos agroalimentarios o producciones agroalimentarias de cada productor primario (...) con lo que no se está estableciendo un precio mínimo de venta, ni tampoco una uniformidad de precios que incida en detrimento de la competencia*»<sup>84</sup>. Partendo da questo assunto, posizioni meno critiche evidenziano come le organizzazioni interprofessionali, le università o le amministrazioni pubbliche possano essere

---

<sup>82</sup> La perdita di *chance* in termini di future collaborazioni commerciali o di occasioni di lavoro – riconducibile al c.d. "effetto paura" – accomuna la strutturale posizione di debolezza a cui soggiacciono, nei rispettivi rapporti contrattuali, il produttore e il lavoratore agricolo nella veste di potenziali, e oltremodo riluttanti, denunciati. In questo senso, si vuole evidenziare la simmetria dei peculiari rapporti di forza-debolezza rinvenibili alla base del carattere di specialità riconosciuto al diritto del lavoro e al diritto agrario in contrapposizione alla visione liberale del diritto civile, adottata sin dal codice civile del 1865, che presuppone l'uguaglianza formale dei contraenti.

<sup>83</sup> E non "uguale", diversamente da quanto previsto dall'art. 12-ter, comma 1°, Ley 12/2013.

<sup>84</sup> A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, *La contratación agroalimentaria tras las medidas de la nueva Ley 16/2021 de 14 de diciembre*, cit., p. 267.

di supporto ai produttori primari nella determinazione dei costi effettivi di produzione attraverso la creazione di indici che diano maggiore certezza all'atto della formalizzazione del contratto, posto che tali indici rimarrebbero pur sempre “meramente indicativi”, quindi ben lontani dall'imporre un prezzo minimo di vendita uniforme, dal momento che «*cada productor agrario tiene sus propios costes de producción*»<sup>85</sup>. Cionondimeno, una siffatta posizione si porta dietro una contraddizione in termini nel momento in cui, ritenendo opportuno che sia un organismo terzo a supportare l'attività negoziale del produttore agricolo attraverso la creazione dei suddetti indici, implicitamente disconosce la sua capacità di quantificare i propri costi di produzione o, quantomeno, di imporsi alla controparte contrattuale nella determinazione di un prezzo che non solo copra, bensì superi, i costi sostenuti.

Nel tentativo di sottrarsi a un possibile ma, come sin qui sostenuto, non più probabile intervento dei giudici europei, il legislatore spagnolo ha modificato la disciplina relativa alla individuazione in chiave pubblicistica dei dati relativi ai costi di produzione svuotando, di fatto, la norma del carattere di effettività, oggi perso nella auto-imputazione dei costi e conseguente – improbabile – imposizione di una soglia minima di prezzo da parte dello stesso produttore agricolo.

5.2. Spostandoci sul versante della distribuzione *sostenibile* del valore aggiunto, la Ley 16/2021 interviene anche sull'art. 12-ter “*Destrucción de valor en la cadena*” introducendo, in particolar modo, i commi 2° e 3°. Viene disposto che «al fine di tutelare la capacità di commercializzazione dei produttori primari», gli operatori che effettuano la vendita finale ai consumatori «non possono applicare o offrire un prezzo al dettaglio inferiore al prezzo effettivo di acquisto degli alimenti o prodotti alimentari»<sup>86</sup> e che l'inosservanza della disposizione sarà considerata una pratica commerciale sleale. Quindi, se da un lato viene mantenuto al comma 1° il divieto di “acquisto sottocosto” da «*cada operador inmediatamente anterior*», dall'altro viene introdotto un divieto di vendita «*a consumidores*» a un “prezzo inferiore rispetto quello effettivo di acquisto” del prodotto. Tuttavia, la disciplina pecca di chiarezza espositiva nel momento in cui non specifica se il “prezzo effettivo di acquisto” sia da riferirsi al prezzo pagato al produttore primario dal primo acquirente o al prezzo pagato per la cessione del bene

<sup>85</sup> *Ivi*, p. 259.

<sup>86</sup> Traduzione a cura dell'A.

da parte dell'operatore che proceda alla vendita al dettaglio. Essendo, però, la disposizione finalizzata a tutelare la capacità di commercializzazione dei produttori primari, sembrerebbe opportuno orientarsi nel primo senso e, dunque, di imporre al dettagliante di vendere al consumo il prodotto agricolo o alimentare a un prezzo superiore a quello corrisposto in sede di acquisto presso lo stesso produttore agricolo. Si tratta, in altri termini, di un divieto di vendita sottocosto ai consumatori – per slealtà della condotta – che si somma al *numerus clausus* di casi di vendite sottocosto vietate poiché si presumono sleali *ex art. 14, comma 1°*, Ley 7/1996 di Regolamentazione del commercio al dettaglio, come modificata dal Real Decreto-Ley 20/2018<sup>87</sup>. La disposizione è destinata a operare nel presupposto che il dettagliante, ove non direttamente in relazione commerciale con il produttore agricolo, abbia contezza del prezzo pagato dal primo acquirente il quale, a sua volta, deve corrispondere, *ex art. 9, comma 1°, lett. c)* di nuova formulazione, un prezzo che superi il totale dei costi sostenuti dal produttore o il «*coste efectivo de producción*». Equivale a sostenere che l'operatore che vende al dettaglio deve non solo conoscere, ma anche applicare un prezzo superiore al primo prezzo di acquisto del prodotto agricolo nel presupposto che questo già copra e superi, *ex art. 9, comma 1°, lett. c)*, i costi di produzione. Una siffatta interpretazione giustificherebbe la previsione di un ambito soggettivo più ristretto all'art. 9, comma 1°, lett. c) e si porrebbe in continuità logica con essa, senza onerare il dettagliante della verifica in relazione al «giusto prezzo» corrisposto al produttore primario.

In aggiunta, viene fatta salva la vendita sottocosto al pubblico di prodotti alimentari deperibili o prossimi alla data di scadenza, non considerata sleale *ex lege* solo «a condizione che i consumatori siano chiaramente infor-

---

<sup>87</sup> Infatti, rispetto al principio di libera di fissazione e offerta dei prezzi di vendita «*de los artículos*» sancito dall'art. 13 Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista, l'art. 14, modificato dal Real Decreto-Ley 20/2018, stabilendo che non si potranno realizzare vendite al pubblico sottocosto se queste si considerano sleali, consente – a contrario e conformemente con l'intervento della CGUE C-295/17 – di poter vendere al consumo sottocosto purché la vendita non sia considerata sleale. È lo stesso art. 14 a elencare tassativamente i casi in cui la vendita sottocosto si presume sleale: «a) *Cuando sea susceptible de inducir a error a los consumidores acerca del nivel de precios de otros productos del mismo establecimiento*; b) *Cuando tenga por efecto desacreditar la imagen de un producto o de un establecimiento ajeno*; c) *Cuando forme parte de una estrategia encaminada a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado*; d) *Cuando forme parte de una práctica comercial que contenga información falsa sobre el precio o su modo de fijación, o sobre la existencia de una ventaja específica con respecto al mismo, que induzca o pueda inducir a error al consumidor medio y le haya hecho tomar la decisión de realizar una compra que, de otro modo, no hubiera realizado*».



mati di questa circostanza»<sup>88</sup>. Ciò che si vuole prevenire è che la presenza di una percezione “viziata” del consumatore – che acquista sottocosto – in ordine al valore da attribuire a un determinato prodotto possa influenzare le sue scelte di acquisto in relazione a prodotti della stessa specie ma che non si trovino nelle stesse condizioni – pronta deperibilità o prossimità alla data di scadenza – e che, dunque, abbiano prezzi di vendita superiori. Per tali ragioni, imporre una “chiara informazione” delle determinanti che giustificano «*las ventas con pérdidas*» è necessario per evitare una percezione fuorviante da parte del consumatore sul prezzo reale e sull’immagine degli alimenti e dei prodotti alimentari<sup>89</sup> nonché, di conseguenza, sulla loro qualità o valore assolvendo, allo stesso tempo, a funzioni sia di tutela della sicurezza alimentare del consumatore, che di politiche per ridurre lo spreco alimentare.

6. Un ordinamento giuridico che intenda perseguire gli obiettivi di volta in volta programmati non può prescindere, nell’introduzione di specifici obblighi in capo alle parti, dalla predisposizione di un apparato sanzionatorio, più o meno strutturato, che sia in grado di influire sulla tendenza a violare il precetto normativo, rendendone vantaggioso lo spontaneo adempimento più che la sua infrazione. L’inasprimento delle sanzioni nella Ley 12/2013 in caso di mancato rispetto degli obblighi di formalizzazione e di contenuto minimo del contratto, nonché in caso di inadempimento delle obbligazioni di cui all’art. 12-ter, si muove in questa direzione.

Nella sua versione originaria, la Ley 12/2013 qualificava l’assenza di un contratto scritto<sup>90</sup> o degli elementi essenziali previsti dall’art. 9 – tra cui il prezzo – come “*infracciones leves*” a cui veniva associata una sanzione pecuniaria sino a 3.000,00 euro. Contestualmente, introduceva una presunzione legale (relativa) circa la imputabilità della condotta *contra legem* al soggetto “forte” del rapporto contrattuale, tipizzato dalla legge nel contraente che non avesse la qualifica di PMI, che non fosse un produttore primario o che non

---

<sup>88</sup> Art. 12-ter, comma 3°, Ley 12/2013 modificata da Ley 16/2021 «*No se reputarán como desleales las ventas con pérdidas al público de los alimentos o productos alimenticios perecederos que se encuentren en una fecha próxima a su inutilización siempre que se proporcione información clara de esta circunstancia a los consumidores*».

<sup>89</sup> Come sostenuto anche nel libro-inchiesta F. CICONTE, S. LIBERTI, *Il grande carrello. Chi decide cosa mangiamo*, Economica Laterza, Bari, 2019, p. 36, secondo cui la strategia della scontistica adottata dai grandi gruppi di distribuzione «ha provveduto a far sfumare la percezione del giusto valore di un prodotto alimentare» tale per cui «il prezzo corretto sembra essere quello in sconto, che non è più un’eccezione, ma la regola».

<sup>90</sup> Il cui requisito di forma, se assente, non incide sulla validità ed esistenza del «*contrato alimentario*» (art. 8, comma 2°, Ley 12/2013).

fosse in una situazione di dipendenza economica<sup>91</sup>. Tuttavia, seppur la presunzione legale relativa agevolasse la parte debole del contratto invertendo l'onere della prova, la sanzione pecuniaria comminabile nel massimo rimaneva pur sempre piuttosto esigua a fronte dei vantaggi che potevano derivare al contraente forte dalla mancata stipulazione del contratto in forma scritta o dall'assenza dei suoi elementi essenziali, come la pattuizione del prezzo.

Il Real Decreto-Ley 5/2020, prima, e la Ley 16/2021 dopo, intervengono sull'apparato sanzionatorio su più fronti. In primo luogo, l'assenza della forma scritta dei «*contratos alimentarios*» e/o dell'indicazione del prezzo ex art. 9, comma 1°, lett. c); la «*destrucción de valor en la cadena alimentaria*» e/o l'inadempimento delle obbligazioni di cui all'art. 12-ter, vengono qualificate come «*infracciones graves*» e, pertanto, a tali violazioni viene associata una sanzione pecuniaria di importo ingente, compresa tra 3.001,00 e 100.000,00 euro e graduata secondo criteri stabiliti ex lege<sup>92</sup>. In secondo luogo, è riconosciuta all'autorità amministrativa la possibilità di ordinare la cessazione della condotta sleale, indipendentemente dalla sanzione irrogata. Inoltre, per amplificare la portata deterrente della sanzione, l'art. 24 statuisce che in ogni caso la commissione delle violazioni tipizzate «*no podrá resultar más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas*» così che l'ammontare della sanzione pecuniaria imposta non potrà essere inferiore al beneficio economico ottenuto dal trasgressore. A ben vedere, il nuovo impianto sanzionatorio mira a garantire la piena tutela dei valori protetti e l'efficacia del regime sanzionatorio, rafforzando l'effetto dissuasivo rispetto al compimento della condotta sleale. Infatti, se il contraente inadempiente dovrà corrispondere una somma di denaro a titolo di sanzione pecuniaria che non solo sia parametrata al beneficio economico ottenuto dalla violazione della norma di legge ma che sia anche – e sempre – di importo superiore rispetto a quest'ultimo, è più probabile che, nella certezza della pena<sup>93</sup>, non consideri economicamente vantaggioso perseguire nella condotta sleale.

---

<sup>91</sup> Art. 23, comma 4°, Ley 12/2013 versione originaria. A fronte della modifica dell'art. 23 da parte della Ley 16/2021, la presunzione legale relativa permane ma viene riferita, più genericamente, alla figura del «*comprador*» (art. 23, comma 4°, Ley 12/2013 modificata dalla Ley 16/2021).

<sup>92</sup> Come, ad esempio, il grado di intenzionalità o la natura del danno causato, il profitto ottenuto dall'azione illecita e la precedente commissione di una o più violazioni, laddove non applicabile la recidiva. Si veda a tal proposito l'art. 25 Ley 12/2013 come modificata dalla Ley 16/2021.

<sup>93</sup> Per un quadro generale dell'andamento dei controlli e dei provvedimenti sanzionatori adottati dalla *Agencia de Información y Control Alimentarios* (AICA), organismo auto-

D'altro canto, associata all'inasprimento degli importi comminabili vi è la pubblicazione del provvedimento sanzionatorio. Infatti, l'art. 24-*bis* statuisce che l'autorità amministrativa competente deve pubblicare, con cadenza trimestrale, i provvedimenti sanzionatori irrogati per le «*infracciones graves y muy graves*» che siano definitivi in via amministrativa o, in caso di ricorso, in via giudiziale. La pubblicazione di tali provvedimenti include anche la «*identificación del infractor, la sanción impuesta y la infracción sancionada*»<sup>94</sup>. Il legislatore ha dunque associato alla sanzione amministrativo-pecuniaria anche una sanzione reputazionale, in grado di poter danneggiare l'immagine sul mercato dell'operatore sanzionato in via definitiva e influenzare, in tal modo, gli altri operatori, nella scelta di *partner* commerciali più affidabili, e il consumatore, verso scelte di acquisto più etiche, «perché la reputazione è un elemento importante del valore delle marche e metterla in pericolo può essere un elemento di dissuasione»<sup>95</sup>.

In definitiva, la riforma dell'impianto sanzionatorio della Ley 12/2013 rafforza l'effetto deterrente del mancato rispetto delle obbligazioni del «*contrato alimetario*», introducendo misure amministrative dissuasive, sicuramente più efficaci del precedente sistema<sup>96</sup>, al fine di raggiungere un maggiore equilibrio nei rapporti commerciali tra i diversi operatori. Se l'obiettivo sia stato o meno centrato, è una partita ancora aperta. Nonostante le criticità non risolte, a tratti acute dall'intervento del 2021<sup>97</sup>, non si può negare che la legge abbia dato voce a molti operatori che sino a quel momento ne erano sprovvisti, quantomeno portando alla luce le loro posizioni

---

mo istituito dalla Ley 12/2013 con l'obiettivo di vigilare su diritti e obblighi da essa stabiliti, si vedano: AICA, *Informe de la actividad inspectora y de control de AICA, O.A. en el ámbito de la cadena alimentaria. Datos a 30 de junio de 2022*, e AICA, *Informe de la actividad inspectora y de control de AICA, O.A. en el ámbito de la cadena alimentaria. Datos a 30 diciembre 2021*, entrambi disponibili su <https://www.aica.gob.es/informes-9467910320160211>. Dai report emerge che, per l'anno 2021, su 1846 relazioni commerciali controllate sono state imposte 580 sanzioni di cui 121 per violazione art. 9, comma 1°, lett. j) e 54 per mancata inclusione del prezzo nel contratto. Per il primo semestre dell'anno 2022, invece, su un totale di 697 relazioni contrattuali controllate sono state imposte 95 sanzioni di cui 11 per mancata inclusione del prezzo nel contratto e solo 8 per violazione dell'art. 12-*ter*. Si tratta di numeri ancora molto esigui sul piano fattuale; sarà necessario osservare l'andamento dei controlli/sanzioni in un più ampio arco temporale per operare valutazioni di adeguatezza delle misure introdotte.

<sup>94</sup> Art. 24-*bis*, comma 1°, Ley 12/2013 come modificata dalla Ley 16/2021.

<sup>95</sup> E(U)XPLOITATION, *Il caporalato: una questione meridionale*, cit., p. 43.

<sup>96</sup> I. RODRIGUEZ MARTÍNEZ, *Claros y no tanto de la reformas para la transparencia*, cit., p. 201.

<sup>97</sup> Il riferimento è essenzialmente alla previsione di una auto-imputazione dei costi e conseguente imposizione di una soglia minima di prezzo da parte dello stesso produttore agricolo che presuppone una sua capacità di imporsi alla controparte negoziale ben lontana dalla reale strutturazione delle relazioni commerciali lungo la filiera agroalimentare.

di svantaggio nel dibattito parlamentare e predisponendo strumenti di tutela che, per quanto perfezionabili, sono potenzialmente operativi e, contestualmente, supportati da un adeguato impianto sanzionatorio<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Si veda *contra* E. VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, *Los motivos de la escasa eficacia de la Ley 12/2013*, cit., pp. 176-177 secondo cui la Ley 12/2013 «*constituye un sonoro fracaso*» in quanto le relazioni commerciali «*siguen siendo igual de desequilibradas que antes de dictarse la norma, ni se ha fortalecido al sector productor, ni se ha mejorado la competitividad, eficacia y capacidad de innovación de la producción agraria*».

# DIDATTICA

MARCO PAOLO GERI

## «USI CIVICI»: UN'INCURSIONE NELLA RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO (1922-1934)

### ABSTRACT

Il saggio propone una indagine nei volumi del primo decennio della *Rivista di diritto agrario* alla ricerca dei modi di emersione (scritti, sentenze, novità legislative) del tema degli assetti fondiari collettivi.

*The essay proposes an investigation on the volumes of the first decade of the Rivista di diritto agrario in search of the ways of emergence (writings, sentences, legislative innovation) of «assetti fondiari collettivi».*

PAROLE CHIAVE: Diritto agrario – *Rivista di diritto agrario* – Assetti fondiari collettivi.

KEYWORDS: *Agricultural law* – *Rivista di diritto agrario* – *Civic lands and uses*.

SOMMARIO: 1. Abbrivo. – 2. Dalla «Legislazione agraria in Italia». – 3. Saggi, «Libri e riviste» – 4. Uno spicchio di «Giurisprudenza agraria». – 5. Guardando oltre.

1. «L'evento che meglio di ogni altro sintetizza questa stagione è la nascita, nella primavera del 1922, della Riv. dir. agr.». Anche con queste parole Fabrizio Marinelli, nel suo *Gli usi civici*<sup>1</sup>, colloca correttamente il tema degli assetti fondiari collettivi<sup>2</sup> nella temperie dello sviluppo del diritto agrario in Italia tra le due guerre. Seguendo l'indicazione dell'autore, il presente contributo si propone di scandagliare il primo decennio della rivista fondata da Gian Gastone Bolla<sup>3</sup>, dal primo numero alla nascita (filiazione dalla *Rivista*, forse, sarebbe più corretto) dell'*Archivio Vittorio Scialoja per le consuetudini giuridiche agrarie e le tradizioni popolari italiane*<sup>4</sup>, alla ricerca del modo nel quale, in anni cruciali, il tema degli assetti fondiari collettivi fu affrontato dai vari punti di vista che una rivista giuridica poteva proporre.

2. La *Rivista* sin dal primo numero, come di norma accade, si presentava organizzata in varie sezioni. Tra queste, quella intitolata *Legislazione agraria in Italia* documentò passo dopo passo le vicende legislative riguardanti gli «usi civici» tra il 1924 e il 1931. Il primo fascicolo dell'annata 1924

<sup>1</sup> F. MARINELLI, *Gli usi civici*, 2ª ediz., Milano 2013, p. 74.

<sup>2</sup> Scelgo qui il termine su cui ha riflettuto e scritto Fabrizio Marinelli (che mi pare, per quel che può valere l'opinione del sottoscritto, il più convincentemente dotato di un respiro omnicomprensivo), con la precisazione che nel testo si incontrerà ovviamente con quasi assoluta ricorrenza l'espressione «usi civici», posto tra virgolette per marcarne l'uso storico che se ne fece nel periodo preso in esame. Su tali questioni almeno: cfr. F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, ora in *Lezioni sulla proprietà collettiva*, a cura di F. Marinelli, Pisa, 2020, pp. 333-346; V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, ivi, pp. 283-331.

<sup>3</sup> Su Gian Gastone Bolla e la *Rivista di diritto agrario* si vedano almeno: P. GROSSI, *Gian Gastone Bolla e la cultura giuridica del Novecento*, ora in Id., *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, I, Milano 2008, pp. 13-18; Id., *Il momento storico giuridico nella elaborazione dottrinale dell'autonomia del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, pp. 35-44; Id., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico, 1860-1950*, Milano, 2000, pp. 239-242; L. COSTATO, *Bolla Gian Gastone*, in *Dizionario Biografico dei giuristi italiani*, a cura di E. Cortese, I. Birocchi, A. Mattone, M.N. Miletta, Bologna, 2013, pp. 274-276; E. ROMAGNOLI, *Gian Gastone Bolla, la sua opera, la sua rivista*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1972, pp. 1-34; E. FINZI, *La rivista di diritto agrario celebrandone il trentennio*, ivi, pp. 372-376 (ora anche in E. FINZI, *"L'officina delle cose". Scritti minori*, a cura di P. Grossi, Milano 2013, pp. 199-203 – con note del curatore: LX-LXI –); C. VITTA, *Il diritto pubblico nella Rivista di diritto agrario*, ivi, pp. 470-478.

<sup>4</sup> Del contributo del fondatore alla rivista, ho trattato in M.P. GERI, *Il Bolla dell'Archivio "Vittorio Scialoja" (1934-1943): una rilettura*, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 2/2018, pp. 157-173. Più in generale sulla rivista, si veda: E. NASELLI ROCCA, *L'opera della Rivista di diritto agrario e dell'Archivio "V. Scialoja" nella storiografia giuridica italiana del trentennio 1922-1952*, in *Riv. dir. agr.*, XXXI, 1952, pp. 401-416; E. ROMAGNOLI, *Gian Gastone Bolla, la sua opera, la sua rivista*, cit., pp. 11-13.

mise tempestivamente al corrente il lettore che era «allo studio uno schema di provvedimento inteso a dare assetto conveniente alla materia degli usi civici» e che non era improbabile «che i criteri informativi del provvedimento [sarebbero stati] quelli indicati dalla *Commissione di studi tecnici ed economici* della *Federazione italiana dei Consorzi agrari*<sup>5</sup>, della quale è stato relatore il nostro Trifone»<sup>6</sup>. Il disegno di legge del quale era stata incaricata la commissione sfociò, poi, nel Decreto-legge del 1924, del quale la rivista nel fascicolo successivo, sempre nella medesima sezione, dette conto in una estesa nota<sup>7</sup>.

Le aspettative dei curatori della *Rivista*, però, per quanto riguardava la celere conversione in legge e l'approvazione del «regolamento per la (...) esecuzione», erano destinate ad andare neglette, tanto che nel fascicolo successivo la rivista appuntava, peraltro asetticamente, che tale regolamento era «ancora di là da venire»<sup>8</sup> e, poco più di un anno dopo, comunicava che si andava ragionando di sostanziali modifiche alla norma. In un appunto nella sezione *Fatti e note* si può, infatti, leggere che entro i lavori della «commissione presieduta dall'onorevole Mortara, incaricata di studiare il Decreto legge» stavano maturando «alcune modificazioni al decreto stesso». Era intento della *Rivista* sottolineare che le voci secondo le quali l'andamento lento dei lavori era dipeso da alcuni conflitti sorti tra i membri della commissione non rispondevano al vero: «contrariamente a qualche voce corsa, nessun dissenso si è manifestato fra gli autorevoli Commissari e il lavoro preparatorio finora esplicito si è svolto con perfetta unanimità di vedute»<sup>9</sup>. Si arrivò, così, alla approvazione della legge 1766, della pubblicazione della quale nella *Gazzetta ufficiale* dell'ottobre 1927 la *Rivista* dette notizia nel quarto fascicolo dell'annata<sup>10</sup>. La rivista, poi, nella rassegna legislativa dette anche notizia, con una breve scheda descrittiva della norma,

---

<sup>5</sup> La direzione della rivista si riferiva verosimilmente a R. TRIFONE, *La questione demaniale nel Mezzogiorno d'Italia*, in *Federazione italiana dei consorzi agrari, Commissione di studi tecnici ed economici. Relazioni*, 12, 6 marzo 1924, Piacenza, 1924. Su questa associazione: A. VENTURA, *La Federconsorzi dall'età liberale a Fascismo: ascesa e capitolazione della borghesia agraria (1892-1932)*, in *Quaderni storici*, 36, dicembre 1977, 683-737.

<sup>6</sup> *Riv. dir. agr.*, III, 1/1924, p. 95 (in questo fascicolo la rassegna legislativa fu curata da Dino Siniscalchi).

<sup>7</sup> *Riv. dir. agr.*, 2/1924, pp. 243-247. Per inciso, la nota, curata come tutta la sezione da Dino Siniscalchi, calcava la mano sulla «giurisdizione speciale dei commissari», riportando anche il testo degli articoli ad essa relativi.

<sup>8</sup> *Riv. dir. agr.*, 3/1924, p. 429.

<sup>9</sup> *Riv. dir. agr.*, V, 1/1926, p. 117.

<sup>10</sup> *Riv. dir. agr.*, VI, 4/1927, p. 505.

della pubblicazione del regolamento del febbraio 1928<sup>11</sup>, della legge 10 luglio 1930 contenente norme sul contenzioso in tema di «usi civici»<sup>12</sup> e della successiva norma del 16 marzo 1931<sup>13</sup> di «coordinazione delle leggi sugli usi civici con quelle sulla bonifica integrale»<sup>14</sup>.

3. Nel dare la notizia della pubblicazione della Legge 1766, la *Rivista* ricordava che di essa Carlo Calisse aveva «dato ampie notizie» nel secondo fascicolo della stessa annata. Non era stato pubblicato, però, il discorso al Senato del Regno del maggio 1927<sup>15</sup>, ma la Relazione dell'*Ufficio centrale del Senato*<sup>16</sup>, con alcune note predisposte appositamente per la *Rivista* dallo stesso Calisse che era stato il relatore<sup>17</sup>. Le note dello studioso nato a Civitavecchia evidenziano<sup>18</sup> come era avvenuta, dopo il lavoro dell'Ufficio centrale, la maturazione dell'art. 2 della Legge 1766<sup>19</sup>. L'articolo, assente nel testo del 1924 e riguardante in via generale il tema della imprescrittibilità degli «usi civici» fu proposto in sede di conversione del decreto, modificato prima di giungere in aula e ulteriormente ritoccato a seguito del dibattito in aula<sup>20</sup>.

Nel fascicolo successivo, la *Rivista* sceglieva, poi, di dar voce ad uno dei padri della norma del 1924/27, Romualdo Trifone, fornendo il dettaglio di un suo contributo sull'applicazione del Decreto del 1924 apparso nel *Gior-*

<sup>11</sup> *Riv. dir. agr.*, VII, 1/1928, p. 37. Sul regolamento del 1928, tra i molti: F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 90-91.

<sup>12</sup> *Riv. dir. agr.*, IX, 3/1930, p. 508.

<sup>13</sup> *Riv. dir. agr.*, X, 1/1931, p. 297. La norma, come è noto, surrogava nelle funzioni dei Commissari il Sottosegretario per la bonifica integrale per le attività riguardanti l'approvazione del piano di massima e l'assegnazione alle categorie previste dall'art. 11 della 1766 e la modificazione dei piani approvati prima della norma stessa nel caso di territori sottoposti a bonifica idraulica «di prima categoria» e a «trasformazione fondiaria di pubblico interesse».

<sup>14</sup> Per le ultime due norme citate, tra i vari: F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 91.

<sup>15</sup> Sul quale è tornato di recente ripubblicandolo G. FERRI, *Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento*, in *Historia et Ius*, 7/2015, paper 10, pp. 9-12; 19-26 (edizione del discorso).

<sup>16</sup> Il gruppo di lavoro era composto dai senatori Mortara, Montresor, D'Andrea, Canevari, Callaini, Santucci e Carlo Calisse. Alcune note e riferimento bibliografici in U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, 1992, pp. 932-933.

<sup>17</sup> *Il riordinamento degli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, VI, 1/1927, pp. 141-159.

<sup>18</sup> Ivi, pp. 148-149. Una precisazione finale di Calisse metteva in luce che tranne la questione appena ricordata, le altre modifiche al testo fatte dal Senato «non furono che di schiarimento e di dichiarazione» e riportava la sua dichiarazione finale prima del voto (ivi, p. 159).

<sup>19</sup> «Nel giudizio di accertamento circa la esistenza, natura ed estensione degli usi civici, ove non esista la prova documentale, è ammesso qualunque altro mezzo legale di prova purché l'esercizio dell'uso civico non sia cessato anteriormente al 1800».

<sup>20</sup> Sulle vicende dell'inserimento di questo articolo: G. CURIS, *Gli usi civici*, Roma, 1928, pp. 26-28.



*nale d'Italia* del 6 aprile 1927<sup>21</sup>. L'articolo di Trifone, oltre a far emergere alcuni profili critici che l'autore proponeva di risolvere con l'intento di scongiurare il proliferare delle «perizie caso per caso» nell'ambito della «valutazione e misura degli usi civici», appare chiaramente destinato a rintuzzare, e la rivista lo presentava proprio con questo taglio, le critiche avanzate dagli «avversari del Decreto»<sup>22</sup>. Il profilo maggiormente criticato era stato, secondo Trifone, quello della «sanzione data dalla legge alla imprescrittibilità degli usi civici», cosa da lui giudicata assolutamente «opportun[a]». Insomma, si tornava a trattare del nuovo art. 2 della legge. Ed ora cosa del tutto normale, vista la sua importanza<sup>23</sup>. Oltre a ciò, il giurista montecorvinese contestava come «allarmistiche le notizie messe in giro», volte a demolire il provvedimento, comunicando che le istanze per la liquidazione degli «usi civici» nel circondario Marche Lazio Umbria Toscana ammontavano all'epoca a poche centinaia<sup>24</sup>. Non c'era, insomma, motivo (aveva rilevato Trifone e sottolineava la *Rivista*) di temere uno sconvolgimento dell'«ordinamento fondiario di dette regioni e il tranquillo possesso di tanti piccoli e modesti proprietari». Come emergeva dallo scritto di Trifone, non era, dunque, la Toscana, la «regione che più si agita[va] di fronte a tale questione»<sup>25</sup>, ma il

<sup>21</sup> *Riv. dir. agr.*, VI, 2/1927, pp. 296-297.

<sup>22</sup> Una rassegna di opinioni, narrate da un «testimone oculare», in R. TRIFONE, *Gli usi civici*, Milano 1963, pp. 43-52. Per i tentativi di avversare il Decreto «in tutti i modi e con tutti i mezzi», cercando anche di «muovere l'opinione pubblica»: G. CURIS, *Gli usi civici*, cit., p. 25. Per inciso, la visione di Curis risultò poi ridimensionata dalla Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato: cfr. U. PETRONIO, *Usi civici*, cit., p. 935.

<sup>23</sup> Anche in occasione della scheda riguardante il volume su *Gli usi civici* di Giovanni Curis, l'autore (un M.M. che non sono riuscito ad individuare) si concesse un solo accenno estraneo alla descrizione della struttura del testo riguardante l'intervento al Senato di Vittorio Scialoja durante le discussioni per la conversione del decreto del 1924 che, si dice, «interpretando la volontà del Duce sostenne il principio della imprescrittibilità dei diritti civici e ne ottenne dal Senato il riconoscimento» (*Riv. dir. agr.*, VII, 1/1928, p. 475). In tema di recensioni, segnalo anche che il quarto fascicolo del 1929 pubblicò la scheda bibliografica di F. VIRGILI, *L'origine degli usi civici e il loro riordinamento*, scritto pubblicato negli *Annali di tecnica agraria* (*Riv. dir. agr.*, VIII, 4/1929, pp. 468-469).

<sup>24</sup> In particolare, riferiva Trifone, per la Toscana ammontavano a quarantaquattro, tutte collocate nella provincia di Grosseto. Sull'attività amministrativa del Commissario per la liquidazione degli usi civici per l'Italia centrale A. BENEDETTI, *Usi civici. Ricerca storico documentaria riguardo i comuni di competenza del Commissariato Usi Civici per Lazio, Toscana ed Umbria*, Roma, 2014 e, in corso di pubblicazione, M.P. GERI, *Di assetti collettivi celati o spariti: Romualdo Trifone consulente del Commissario per la liquidazione in Toscana*, in *Atti del XVIII convegno del Centro Studi sulle Proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati"*, L'Aquila, 27 maggio 2022.

<sup>25</sup> Sulle vicende relative alle province Ex-pontificie alcune note in R. TRIFONE, *Gli usi civici*, cit., pp. 35-36; G. CURIS, *Gli usi civici*, cit., p. 10 e 14-19. Qualche spunto, sebbene relativo ai decenni precedenti, è presente in S. ROSATI, *Comunità e territorio. La difesa dei diritti*

Lazio, dove «i proprietari latifondisti, pur di allontanare il giorno del *redde rationem*, cerca[va]no di confondere le idee e diffondere notizie (...) molto esagerate». Mentre in altri contesti «dove più dove meno si aspetta[vano solo] gli effetti benefici»<sup>26</sup> dalla nuova normativa. Altra critica avanzata a riguardo del decreto era stato quella dei «pochi frutti» prodotti in due anni di applicazione, ma a questo Trifone replicava sostenendo che in realtà i provvedimenti già emessi dal Commissario deputato alla liquidazione per le regioni centrali della penisola, Lazio compreso, che ammontavano a poco più di cinquanta, dovevano essere considerati un numero «ragguardevole» se collocati in un ambiente in cui «dai colpiti si [era] cercato di sabotare il decreto diffondendo l'opinione che esso non avrebbe potuto applicarsi senza radicali riforme». Per sostenere eventualmente lo scarso funzionamento del decreto, insomma, si doveva far riferimento al cattivo funzionamento di alcuni uffici amministrativi e non a «difetti organici» dello stesso. Non c'è dubbio, però, che le voci discordi e critiche, pur giungendo a farsi sentire in Parlamento solo in Senato e in maniera non massiccia, ci furono<sup>27</sup> e sarebbe utile tornarci sopra intanto almeno proponendo un censimento delle stesse su riviste, fogli, ecc.

Il primo decennio della *Rivista*, infine, si chiuse per gli «usi civici» con la pubblicazione dello scritto di Francesco Ferrara sulla natura giuridica (diritto reale o meno, con tutte le conseguenze) del diritto di macchiatico<sup>28</sup> (destinato a comparire anche negli studi in onore di Alfredo Ascoli<sup>29</sup>) e, dopo il resoconto bibliografico di un lavoro di Pallini pubblicato nel 1930<sup>30</sup> e, in conseguenza, forse, dell'esortazione della stessa *Rivista*<sup>31</sup>, lo scritto del-

---

*agrari collettivi nello Stato pontificio (sec. XIX)*, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, I (2018), pp. 157-181.

<sup>26</sup> *Riv. dir. agr.*, VI, 2/1927, p. 297.

<sup>27</sup> F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 84; R. TRIFONE, *Gli usi civici*, cit., pp. 52-55; G. CURIS, *Gli usi civici*, cit., pp. 26-28 e ID., G. CURIS, *Commento teorico-pratico del R.D. Legge 22 maggio 1924, n. 751 sul Riordinamento degli Usi civici con la raccolta completa della legislazione*, Roma, 1924, p. 3 (che parla, stigmatizzandole, di «critiche vivaci e ingiuste»).

<sup>28</sup> *Ivi*, 5/1930, pp. 583-597.

<sup>29</sup> *Studi in onore di Alfredo Ascoli pubblicati per il XLII anno del suo insegnamento*, Messina, 1931, pp. 139-152.

<sup>30</sup> A. PALLINI, *Un caso particolare di usi civici o diritti promiscui nella provincia di Grosseto*, Grosseto 1930, in *Riv. dir. agr.*, IX, 4/1930, pp. 548-549. La rivista si mostra concorde con la tesi sostenuta nella memoria processuale trasformata in scritto da Pallini, secondo la quale l'efficacia delle riforme con cui Pietro Leopoldo «intese abolire ogni uso, di qualunque natura» nelle aree un tempo parte della «provincia inferiore senese» non doveva estendersi al territorio oggetto della controversia oggetto di infeudazioni in età moderna da parte dei Medici.

<sup>31</sup> L'autore «accenna di aver dimostrato in altri suoi recenti studi legali, che noi non conosciamo e che, data la disparità di opinioni manifestatesi, specie nella dottrina e nella

lo stesso autore sulla abolizione o affrancazione degli usi civici nel grossetano<sup>32</sup>.

4. Nella *Rivista* è costante la pubblicazione di materiale giurisprudenziale riguardante gli «usi civici» nelle varie sezioni dedicate alla attività dei tribunali (*Giurisprudenza agraria*<sup>33</sup>, «Sentenze e note», «Massimario» e, a partire dal 1931, «Cronache di giurisprudenza»). Semmai, è da notare che la prima sentenza rubricata sotto la voce «usi civici» compare proprio nel 1924<sup>34</sup>, sebbene essa riguardi l'applicazione della legge Tittoni.

Di tutte le sentenze pubblicate e diffuse<sup>35</sup>, spesso tratte da altre riviste, nel primo decennio della *Rivista* solo due riguardanti gli «usi civici» sono trascritte per intero. La prima, della Corte d'appello di Perugia (giugno 1929), riguarda l'appellabilità dei provvedimenti dei Commissari di cui all'art. 32 della legge n. 1766 e ci pare interessante perché al di là del momento tecnico è dotata di una nota del giovane Ferruccio Pergolesi<sup>36</sup>. La seconda riguarda, invece, la soluzione di un caso nel quale, potremmo dire, si

---

giurisprudenza sulla vessata questione ameremmo di conoscere per le nuove basi e nuovi documenti legali sui quali l'autore fonderebbe la tesi dell'abolizione di ogni uso anche se di natura civica» nel grossetano da parte del Granduca Lorena (ivi, p. 549).

<sup>32</sup> A. PALLINI, *Abolizione o affrancazione degli usi civici nella provincia inferiore senese, oggi Provincia di Grosseto, in forza della riforma leopoldina*: in *Riv. dir. agr.*, X, 1/1931, pp. 64-72 e X, 2/1931, pp. 266-289. Sulla questione dell'efficacia dei provvedimenti leopoldini nel grossetano: A. DANI, *Aspetti e problemi della sopravvenienza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea*, in *Archivio storico italiano*, CLVII, 1999, pp. 302-305 (in particolare).

<sup>33</sup> Una lettura sull'importanza della giurisprudenza nella *Rivista* in M. BACCIGALUPI, *La giurisprudenza nell'opera della Riv. dir. agr.*, in *Riv. dir. agr.*, XXI, 1952, pp. 280-290.

<sup>34</sup> *Riv. dir. agr.*, III, 1/1924, p. 133.

<sup>35</sup> Fornisco i riferimenti di pubblicazione delle sentenze pubblicate successivamente alla prima indicata nella nota precedente: 1924 (fasc. III, pp. 446-447; fasc. IV, pp. 650-651); 1925 (fasc. I, pp. 68-69; fasc. III, pp. 354-355); 1926 (fasc. I, pp. 109-110; fasc. II, pp. 275-276; fasc. III, p. 441; fasc. IV, pp. 603-604); 1927 (fasc. I, p. 108; fasc. II, p. 280; fasc. III, p. 418); 1928, fasc. I, pp. 137-138; fasc. II, p. 305; fasc. III, p. 448); 1929 (fasc. I, pp. 116-117, fasc. II, p. 296; fasc. III, pp. 447-448; fasc. IV, pp. 640-641); 1930 (fasc. I, pp. 116-125; fasc. II, pp. 331-332; fasc. III, pp. 524-525; fasc. IV, pp. 733-734); 1931 (fasc. I, sezione cronache di giurisprudenza, pp. 160-162, fasc. I, sezione massimario, p. 191; fasc. II, sezione massimario, p. 261, fasc. III, p. 400, sezione cronache di giurisprudenza, p. 586, fasc. IV, sezione massimario, pp. 822-823); 1932 (fasc. I, sezione massimario, pp. 41-42, fasc. II, sezione massimario, p. 108; fasc. III, sezione cronache di giurisprudenza, p. 129 e sezione massimario, p. 155; fasc. IV, sezione massimario, pp. 227-228); 1933 (fasc. I, sez. cronache di giurisprudenza, pp. 13-15, sezione massimario, pp. 39-40; fasc. II, sezione massimario, p. 104; fasc. III, sezione cronache di giurisprudenza, pp. 111-114, sezione massimario, pp. 138-141; fasc. IV, sezione massimario, pp. 186-188; 1934, fasc. I, sezione massimario, pp. 52-53; fasc. III, sezione massimario, pp. 138-139; fasc. IV, sezione massimario, pp. 200-201).

<sup>36</sup> *Riv. dir. agr.*, VIII, 1/1929, 116-125.

ipotizzava un effetto all'inverso delle riforme condotte in Toscana da Pietro Leopoldo in ordine alla limitazione dei pesi sulle proprietà e alla liberalizzazione dei beni da pesi e oneri al fine di favorire lo sviluppo economico<sup>37</sup>.

La sentenza della Corte d'appello di Perugia è colta da Pergolesi nell'intento di risolvere «nel modo meno iniquo possibile tra le parti» un conflitto interno alla norma venutosi a creare con la conversione con modifiche del decreto del 1924 e l'entrata in vigore della legge 1766<sup>38</sup>. La nota affrontava, evidenziandolo, il concreto problema che si era venuto a creare con la limitazione dei provvedimenti appellabili introdotta in sede di approvazione della 1766. Il decreto del 1924 «sanciva l'appellabilità di tutte le decisioni dei commissari» e al tempo stesso stabiliva che contro i provvedimenti incidentali si poteva appellare solo dopo la sentenza conclusiva ed insieme all'appello avverso quest'ultima. Si trattava di un meccanismo che, pur oggetto di dibattito in sede parlamentare<sup>39</sup>, era ben congeniato: «praticamente la cosa andava», annotava Pergolesi. La legge 1766, però, aveva limitato «per materia le decisioni appellabili», lasciando immutato il meccanismo che legava l'appellabilità di una decisione «preparatoria, interlocutoria, incidentale» al provvedimento finale. Cosicché, poteva accadere e nel caso di specie era accaduto che di fronte a provvedimenti finali non appellabili secondo l'art. 32 della 1766, fosse negata di fatto l'appellabilità delle «decisioni interlocutorie, preparatorie e incidentali». La sentenza proposta era andata al di là del meccanismo di legge, cercando di risolvere il problema che si era venuto a creare. In questo senso, aveva ritenuto che «la parola [dovesse] conciliarsi con lo spirito della legge» rendendo appellabile ciò che a stretto rigore dei meccanismi processuali finiva per non esserlo per mancanza procedurale. In conclusione, apprezzando lo sforzo della corte fiorentina, Pergolesi evidenziava il «bisogno di provvedere a modificazione di testi» e, parzialmente allontanandosi dalla questione

---

<sup>37</sup> Attività normativa largamente sostenuta, come è noto, al di là delle convinzioni del Granduca, da indagini, relazioni e riflessioni orientate ai canoni fisiocratici: L. TOCCHINI, *Usi civici e beni comunali nelle riforme leopoldine*, in *Studi Storici*, 2/II, 1961, pp. 223-266.

<sup>38</sup> *Riv. dir. agr.*, VIII, 1/1929, 117.

<sup>39</sup> La questione fu oggetto di discussione secondo quanto già si apprende dalle parole pronunciate da Calisse quale relatore al Senato (G. FERRI, *Proprietà collettive e usi civici*, cit., p. 26) e da quanto riferito da G. CURIS, *Gli usi civici*, cit., pp. 219-220 (quanto alla limitazione del novero dei provvedimenti appellabili e senza far cenno al problema sollevato dalla sentenza). Il problema, poi, documentando decisioni del periodo repubblicano è percepito anche da U. PETRONIO, *Usi civici*, cit., pp. 947-948.

concreta, finiva per trattare dello scadimento nel regno delle tecniche di redazione delle norme<sup>40</sup>.

Per quanto riguarda la seconda sentenza<sup>41</sup> ho parlato di ‘effetto inverso’, perché la controversia in questione fu agitata anche intorno alla capacità di una delle norme emanata da Pietro Leopoldo di aver eliminato, o abolito, o liquidato gli «usi civici» nell’area palustre al confine tra il territorio pisano, quello lucchese e il fiorentino denominata «padule di Fucecchio», che dalla fine del ’700 fu oggetto di interventi massicci di bonifica<sup>42</sup>. In effetti, uno dei vari interventi del Granduca Lorena finalizzati al miglioramento fondiario dei vari territori toscani, risalente al 4 settembre 1780<sup>43</sup> aveva concesso, programmando la progressiva bonifica dei territori palustri, a chiunque il poter segare, falciare e tagliare i biodi, pattumi, paglie, giunchi, ontani, e qualunque altra sorta di pianta, ed erbe che nascessero in detto Padule senza pagamento di alcuna Fida, o Tassa, che sotto qualunque nome o titolo fosse stata imposta, o riscossa sino al presente tanto per conto delle nostre fattorie quanto per interesse di qualunque altro patrimonio pubblico o privato, con dichiarazione peraltro, che da questa libertà devono restare eccettuate le dette piante, ed erbe ecc., le quali nascessero nei terreni paludosi dei particolari possessori dei medesimi terreni, ogniqualvolta proveranno legittimamente il dominio e possesso dei suddetti terreni.

Questo dettato era usato come base per una eccezione processuale volta a sostenere come legittimi il taglio e la raccolta anche in terreni passati in proprietà a privati cittadini dopo il 1780. Di fronte ad una eccezione

---

<sup>40</sup> Ivi, p. 117. Facendo proprio il parere di Amedeo Giannini contenuto in uno scritto pubblicato negli *Studi di diritto pubblico e corporativo* (I, 1928, pp. 162-168), Pergolesi evidenziava che a partire dal 1890 e fino al conflitto mondiale aveva preso avvio in Italia una fase di decadenza della tecnica legislativa; problema più volte sollevato, ma poco affrontato: «per questo, bene sarebbe che la dottrina vi dedicasse molta attenzione».

<sup>41</sup> Ivi, VIII, 2/1929, 269-272

<sup>42</sup> A. PROSPERI, *Morte in padule, morte del padule*, in *Il padule di Fucecchio. La lunga storia di un ambiente “naturale”* a cura di A. PROSPERI, Roma 1995, pp. 136-155; A. ZAGLI, *Proprietari, contadini e lavoratori dell’“incolto”. Aspetti e problemi dell’accesso alle risorse nell’area del padule di Fucecchio fra XVII e XIX secolo*, ivi, pp. 157-212; A. NUCCI, *Politica territoriale e bonifica in padule fra il ’700 e l’800*, ivi, pp. 255-267; A. ZAGLI, *Fra boschi e acque. Comunità e risorse nelle Cerbaie in età moderna*, in *Le Cerbaie. La natura e la storia*, Pisa 2004, pp. 95-128; Id., *“Oscure economie” di palude nelle aree umide di Bientina e Fucecchio (secc. XVI-XIX)*, in *Incolti, fiumi, paludi. Utilizzazione delle risorse naturali nella Toscana Medievale e moderna*, a cura di G. PINTO, A. MALVOLTI, Firenze 2003, pp. 159-213.

<sup>43</sup> Ne tratta, evidenziandone la complessità e il numero elevato di interventi previsti, A. ZAGLI, *Proprietari, contadini e lavoratori dell’“incolto”*, cit., pp. 177-182 e 205-206 (trascrizione del Motuproprio). Testo originale in *Bandi e ordini del Granducato di Toscana pubblicati in Firenze dal dì primo di gennaio 1780 a tutto dicembre 1781*, X, Firenze 1782, n. XLIX.

siffatta, il Tribunale aveva riconosciuto il vigore nel Regno del provvedimento sulla scorta della mancanza nel Codice civile di norme «in materia di prosciugamento» e tenendo conto del fatto che l'art. 48 delle disposizioni transitorie del Codice civile del 1865 aveva dichiarate abolite solo le norme «leggi generali e speciali, usi e consuetudini nelle materie che formano oggetto del nuovo codice». Pertanto, l'eccezione sollevata poteva essere oggetto di valutazione e il contendere intorno ad essa faceva nascere l'esigenza dell'interpretazione del provvedimento leopoldino.

Tuttavia, la corte fiorentina, limitandoci in questa sede alla questione degli usi civici, non riconobbe pregio all'eccezione dichiarando che il Motuproprio leopoldino non aveva in realtà «né riconosciuto, né creato un diritto civico di falciare e legnare nel padule di Fucecchio, ma soltanto (...) soppresso ogni onere fiscale, [concedendo la] libera facoltà di tagliare e falciare nelle zone demaniali, esclusi i fondi di privati possessori». Nessun vincolo, singolarmente costituito per legge, era derivato, insomma, dal Motuproprio leopoldino, ma solo una prerogativa, fatti salvi i diritti di coloro che avevano acquisito e avrebbero in futuro acquisito<sup>44</sup> come proprietà individuale i terreni via via bonificati. Per sostenere la sua decisione la corte fiorentina faceva perno sulle parole stesse della norma che aveva concepito solo l'attribuzione di facoltà parlando sempre di «vogliamo che sia lecito, e permesso» e così via, ma soprattutto, per quanto riguarda la questione dei supposti usi civici (il riconoscimento, per intendersi, di un diritto demaniale «inalienabile, imprescrittibile e non riducibile») non aveva fatto riferimento nell'attribuire la suddetta facoltà ad una comunità, o ad un gruppo identificato o identificabile di persone, non aveva, cioè, marcato la prerogativa con l'appartenenza ad una specifica comunità o gruppo di persone, ma aveva usato un termine molto più moderno, «chiunque», con ciò tacendo sull'intento di «conservare agli abitanti nativi di un dato luogo i mezzi di sostentamento e di vita». Tutto era nella logica dello sfruttamento intensivo e diffuso, con la sola tutela della proprietà privata individua. Ed il «chiunque» si attaglia bene con una facoltà del tutto provvisoria, estesa, sì, a tutti i terreni del padule, ma destinata progressivamente a restringersi col progredire della bonifica. Limitazione questa che, ovviamente, non si conciliava per niente con l'idea di «uso civico». Ed era, concludeva il tribu-

---

<sup>44</sup> «Né con questo motuproprio veniva posto alcun termine di perentorio riconoscimento e costituzione di private proprietà, le quali quindi ben poterono costituirsi in seguito, restringendosi il libero esercizio di falciatura e di taglio alle (sole) parti ancora demaniali del padule» (*Riv. dir. agr.*, VIII, 2/1929, p. 272).

nale fiorentino, un punto confermato da un provvedimento di pochi anni dopo proveniente dall'ufficio della Regie possessioni granducali<sup>45</sup>. Anche la sentenza dichiarava non conforme alla normativa vigente l'attività di taglio che era stata fatta su terreni privati e che aveva condotto alla richiesta risarcitoria del privato proprietario.

5. Se si volge lo sguardo un po' più avanti nelle annate della *Rivista*, in corrispondenza del decennale del decreto si trova una vera e propria messa a punto di questo periodo. Nell'annata 1934, infatti, la *Rivista* pubblicò, oltre che lo scritto di Kurt Heinricher sul *Maso Chiuso*<sup>46</sup> (che precedette di quattro anni i primi studi di giuristi italiani<sup>47</sup> su questa realtà tipica dell'Alto Adige da poco annesso al Regno), un contributo di Francesco Sette, Commissario per la liquidazione degli usi civici delle Puglie e Basilicata (Bari), dal titolo *Riordinamento degli usi civici e legge fascista unificatrice*<sup>48</sup>. Si trattò di un contributo volto a esaltare la scelta fatta del regime. Un primo paragrafo, in aria di 'futurismo', intitolato «Energia Fascista», premiava la scelta della normativa nel quadro del perseguimento di un «interesse generale», oltre che alla tutela del godimento da parte degli aventi diritto. Non prima di aver ricordato il percorso normativo successivo al 1924 e l'intrecciarsi della norma del 1927 con le altre approvate negli anni successivi e relative, comunque, allo sfruttamento e al miglioramento delle terre. Forte della sua esperienza, Sette illustrava, infine, la normativa e gli intrecci sopra accennati, a volte ricordando anche alcune decisioni della cassazione<sup>49</sup>, e privilegiando nell'esposizione la fase «ricognitiva» rispetto a quella «non meno interessante», diceva, ma forse ancora poco frequentata, «della destinazione delle terre e dei relativi provvedimenti»<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Ivi, p. 272.

<sup>46</sup> K. HEINRICHER, *L'istituto del Maso Chiuso nel diritto consuetudinario dell'Alto Adige*, in *Riv. dir. agr.*, 4/1934, pp. 592-601.

<sup>47</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, cit., pp. 342-345.

<sup>48</sup> *Riv. dir. agr.*, XIII, 2/1934, pp. 162-190.

<sup>49</sup> Es. ivi, p. 172 in tema di scioglimento di promiscuità.

<sup>50</sup> Tra le parti non dettagliate da Sette vi erano quelle relative ai reclami avverso i provvedimenti dei commissari, la questione delle spese per «l'adempimento delle varie mansioni commissariali» e l'intervento «*ad adiuvandum* di altre autorità» (ivi, p. 189). Lo scritto si concludeva, però, con la documentazione di una serie di dati già pubblicati da Nunzio De Renzis nel volume collettaneo *I Problemi attuali dell'agricoltura italiana* (Bologna, 1933) e relativi all'opera dei Commissariati fino al giugno 1932, con l'intento di mettere in luce gli «indici del grande contributo alla pacificazione sociale e alle economia nazionale» apportati dalla esecuzione della legge.

Solo una ricognizione quella che si è presentata, con l'obiettivo di additare filoni di ricerca, anche sulla scorta delle sollecitazioni che più volte mi sono pervenute in questi ultimi anni da Fabrizio Marinelli.



---

---

GIURISPRUDENZA

# PARTE SECONDA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# GIURISPRUDENZA

## SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

### DENOMINAZIONI GEOGRAFICHE

CASSAZIONE CIVILE, Ord., Sez. II, 15 febbraio 2022, n. 21963 – Pres. P. D'ASCOLA, Rel. G. FORTUNATO – *Ministero delle politiche agricole e forestali c. INEQ* (Istituto Nord Est Qualità).

**DOP e IGP – Disciplinare di produzione - Segni del territorio - Enti di certificazione - Controllo preventivo.**

*Il controllo del rispetto del disciplinare, anche riguardo alle modalità di etichettatura, doveva precedere la messa in commercio ed era affidata all'autorità di controllo, come espressamente prevede l'art. 11 del reg. (CE) 510/2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari (1).*

*(Omissis).*

FATTI IN CAUSA

1. Con ordinanza n. n. 158/2015, il Ministero delle politiche agricole e forestali ha ingiunto a *(Omissis)* e, quale obbligato in solido ai sensi dell'art. 6 L. 689/1981, all'Istituto Nord Est Qualità (da ora INEQ), il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di C 50.000, 00, per inadempienze nello svolgimento dei controlli sulla denominazione geografica Speck Alto Adige presso talune aziende produttrici, consistenti, per quanto ancora rileva nel presente giudizio: *a)* nell'aver certificato come conforme una produzione, il cui peso medio finale registrato avrebbe richiesto un periodo di stagionatura di 32 settimane, una partita messa in lavorazione nella 31a settimana; *b)* nel fatto che, sulle cosce (di suino) già certificate da INEQ come Speck Alto Adige IGP conformi al disciplinare di produzione, erano state apposte unicamente le etichette a sfondo blu con la dicitura Bauernspeck, omettendo di riportare tutte le indicazioni/diciture obbligatorie per il prodotto e, in particolare, di apporre l'etichetta con marchio IGP. L'INEQ ha proposto opposizione, eccependo che l'amministrazione aveva erroneamente calcolato il periodo di stagionatura e che il controllo sulla corretta etichettatura dei prodotti non poteva essergli addebitato, non essendovi alcuna prescrizione che imponesse l'apposizione anche dell'etichetta a sfondo blu attestante la qualità IGP del prodotto. Il Ministero, ritualmente costituitosi in giudizio, ha chiesto di confermare il provvedimento. All'esito il tribunale ha ritenuto infondata la prima contestazione mentre ha ritenuto responsabile l'INEQ per la non corretta etichettatura dei tranci di speck. La sentenza, impugnata dall'INEQ, è stata integralmente riformata in appello.

Secondo la Corte territoriale di Trieste, era ormai passata in giudicato la pronuncia di rigetto della prima contestazione (riguardante l'irregolare lavorazione di

prodotti non aventi la stagionatura prevista dal disciplinare), dato che l'amministrazione non aveva proposto, sul punto, appello incidentale. Quanto – invece – alla seconda contestazione, riguardante l'irregolare etichettatura dei prodotti, ha ritenuto che nessuna norma di carattere primario o secondario rendesse obbligatorio apporre l'etichettatura Bauernspeck dopo – o contestualmente a – quella recante il marchio IGP. Era ragionevole invece ritenere che la suddetta etichetta accessoria potesse apporsi solo su prodotti che avessero superato il controllo di qualità e che fossero conformi al disciplinare di produzione. Quanto all'etichetta con la dicitura IGP, nessuna disposizione prevedeva che fosse apposta prima della messa in commercio dei prodotti: tale adempimento gravava – secondo il giudice territoriale – sul singolo produttore, senza alcun obbligo di controllo da parte dell'INEQ. La cassazione della sentenza è chiesta dal Ministero delle politiche agricole e forestali con ricorso in due motivi.

L'Istituto Nord Est Qualità resiste con controricorso.

### *Ragioni della decisione*

1. Con il primo motivo si denuncia la violazione degli artt. 4, comma 1°, d.lgs. n. 297 del 2004 e 9 d.m. 1° febbraio 2006, ai sensi dell'art. 360, comma 1°, n. 3, cod. proc. civ., sostenendo che la norma che impone all'INEQ di controllare la corretta etichettatura dei prodotti a marchio IGP era contenuta nel disciplinare di produzione, avente natura di fonte secondaria ed integrativa delle previsioni del decreto ministeriale del 1° febbraio 2006 con cui era stato approvato il predetto disciplinare di produzione. Tale disciplinare prevede che l'etichettatura Bauernspeck abbia carattere accessorio e che vada apposta sempre in abbinamento con l'etichetta IGP, che è obbligatoria per i prodotti provenienti dalla zona di produzione indicata all'art. 2 del disciplinare.

Il motivo è fondato.

La disciplina del sistema dei controlli e dell'etichettatura dei prodotti alimentari con denominazione di origine controllata (DOP) o con indicazione geografica protetta (IGP) si rinviene nel reg. (CE) 2081/1992, che contempla la protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari. Successive modifiche ed integrazioni della disciplina sono contenute nei regg. (CE) nn. 509/2006 e 510/2006.

La normativa comunitaria è finalizzata a regolare la promozione di prodotti di qualità aventi determinate caratteristiche, quale fattore di crescita economica delle zone rurali, mediante l'uniformazione delle prassi nazionali di elaborazione e di attribuzione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche. Scopo della disciplina è inoltre di assicurare condizioni di pari concorrenza tra i produttori degli alimenti che beneficiano di siffatte diciture e di aumentare la credibilità dei prodotti stessi agli occhi dei consumatori. L'indicazione geografica protetta (IGP) è costituita dal nome di una regione, di un luogo determinato che serve ad individuare un prodotto agricolo o alimentare originario di tali luoghi e di cui una determinata qualità o la reputazione o un'altra caratteristica possa essere attribuita all'origine geografica, sempre che la produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengano nell'area geografica determinata.

Per beneficiare dell'indicazione geografica protetta (IGP), i prodotti devono essere conformi ad un disciplinare (art. 4).

L'art. 5 prevede un sistema di registrazione dei prodotti, disponendo che la relativa domanda include il disciplinare.

Con d.m. 1° febbraio 2006, è stata adottata a livello interno la disciplina della «Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della indicazione geografica protetta Speck dell'Alto Adige o Speck Alto Adige e Südtiroler Markenspeck ovvero Südtiroler Speck, registrata con reg. (CE) n. 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996».

Non viene invece in considerazione – in relazione alla data di commissione della violazione – il successivo disciplinare adottato con d.m. 2 febbraio 2017, che, peraltro, contiene disposizioni analoghe a quelle di seguito esaminate.

1.2. L'art. 1 del d.m. 1° febbraio 2006 ha conferito protezione al disciplinare allegato al decreto.

L'allegato dispone, all'art. 1, che l'indicazione geografica protetta Speck dell'Alto Adige o Speck Alto Adige (espressa in lingua italiana) e Südtiroler Markenspeck ovvero Südtiroler Speck (espressa in lingua tedesca) è riservata al prodotto che risponde alle condizioni ed ai requisiti stabiliti dal medesimo disciplinare.

La zona di elaborazione del prodotto comprende l'intera Provincia autonoma di Bolzano (art. 2).

Deve ritenersi che i prodotti certificati conformi al disciplinare e che recano la denominazione Speck Alto Adige (o altra equipollente) debbano necessariamente recare l'etichettatura IGP.

L'art. 9, comma 3°, dispone – al pari dell'art. 8, comma 2°, del reg. (CE) 510/2006 – che tutto lo speck immesso al consumo, in qualsiasi forma, con l'uso della succitata denominazione, deve essere accompagnato da apposita etichetta conforme alla vigente disciplina generale e ai requisiti descritti dalle successive disposizioni.

Ogni etichetta deve riprodurre il marchio identificativo dello Speck dell'Alto Adige con i requisiti grafici e regolamentari prescritti nella figura n. 2; l'apposizione delle etichette recanti il marchio identificativo dell'IGP deve avvenire nella zona delimitata dall'art. 2 ed è sottoposta al controllo dell'organo previsto dall'art. 7 del disciplinare. Anche l'art. 10, comma quarto, del regolamento n. 2081/1992 prevede che «qualora constatino che un prodotto, agricolo o alimentare recante una denominazione protetta originaria del suo Stato membro non risponde ai requisiti del disciplinare, le autorità di controllo designate e/o gli organismi privati di uno Stato membro prendono i necessari provvedimenti per assicurare il rispetto del regolamento».

La figura 2 riprodotta nel disciplinare contiene – appunto l'indicazione Speck Alto Adige IGP – Südtiroler Speck GGA.

È fatto divieto di aggiungere qualsiasi qualificazione non espressamente prevista, comprese le espressioni geografiche che individuino un territorio compreso nella zona delimitata all'art. 2 del disciplinare se diverse da Alto Adige, e da quelle che indicano la sede legale o dello stabilimento di produzione, mentre è fatta salva l'etichettatura accessoria Bauenspeck, la quale, come prescrive l'art. 9, deve accompagnare la denominazione del prodotto Speck Alto Adige.

Decisiva è – in tal senso – la previsione del comma 9°, n. 1, dell'art. 9 del disciplinare, che espressamente prevede che l'uso del marchio identificativo sulle etichette osserva in ogni caso la seguente disciplina: 1) la denominazione Speck dell'Alto Adige o Südtiroler Markenspeck ovvero Südtiroler Speck (lingua tedesca) non può essere tradotta in altre lingue. Essa deve essere apposta sull'etichetta in caratteri chiari ed

indelebili, nettamente distinguibili da ogni altra scritta «ed essere immediatamente seguita dalla menzione Indicazione Geografica Protetta e/o dalla sigla IGP, che deve essere tradotta nella lingua in cui il prodotto viene commercializzato».

Tutto lo speck con denominazione Alto Adige Speck richiede – quindi – l'obbligatoria apposizione dell'etichettatura IGP, alla quale può eventualmente aggiungersi quella Bauernspeck, che ha carattere accessorio ed eventuale.

Solo mediante l'etichettatura IGP è garantita la riconoscibilità dei prodotti dai consumatori e viene valorizzata la produzione della zona di provenienza identificata dall'etichettatura stessa.

In definitiva, la pronuncia impugnata è incorsa nell'errore di sostenere che l'etichettatura Bauernspeck su tranci di Speck Alto Adige potesse esser presente anche da sola sul prodotto certificato conforme al disciplinare, trascurandone il carattere meramente accessorio ed aggiuntivo, ma non sostitutivo di quella IGP. L'obbligo di apposizione trovava – inoltre – fondamento in specifiche previsioni del disciplinare, delle disposizioni interne (d.m. 1° febbraio 2006) e dei già citati regolamenti comunitari.

Il controllo del rispetto del disciplinare, anche riguardo alle modalità di etichettatura, doveva precedere la messa in commercio ed era affidata all'autorità di controllo, come espressamente prevede l'art. 15 del reg. (CE) 509/2006, relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari, e dall'art. 11 del reg. (CE) 510/2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

Non è pertinente la doglianza sollevata dall'istituto resistente riguardo al fatto che l'etichettatura Bauernspeck non era fornita dall'INEQ ma dal Consorzio di tutela dello Speck Alto Adige, essendo contestato l'omissione di controllo circa la mancanza dell'etichettatura IGP che è (ed era stata) rilasciata dall'istituto, violazione il cui accertamento competeva all'INEQ, trattandosi di prodotti con denominazione Speck Alto Adige, certificati conformi al disciplinare di produzione.

*(Omissis).*

*Per questi motivi*

accoglie il primo motivo di ricorso, rigetta il secondo, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto, con rinvio della causa alla Corte d'appello di Trieste, in diversa composizione, anche per la pronuncia sulle spese di legittimità. *(Omissis).*

---

**(1) Disciplinare di produzione e *pre-market control* delle denominazioni geografiche: note a margine dell'Ordinanza della Cassazione civile n. 21962 del 2022 su controlli della IGP «Speck Alto Adige».**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La controversia. – 3. L'obbligo di indicare in etichetta le diciture DOP, IGP e i relativi segni distintivi. – 4. La natura giuridica del disciplinare di produzione nel sistema delle fonti del diritto. – 5. Il *pre-market control* dei prodotti DOP e IGP. – 6. Conclusioni.

1. Con l'ordinanza in epigrafe la Corte di Cassazione si è pronunciata sulla controversia che ha visto contrapporsi il Ministero delle politiche agricole e forestali (Mi-

PAAF) e l'INEQ (Istituto Nord Est Qualità)<sup>1</sup> quanto alla certificazione di prodotti che vantano l'indicazione geografica protetta (IGP)<sup>2</sup> «Speck Alto Adige»<sup>3</sup>. Nel caso di specie

<sup>1</sup> Si tratta del ricorso iscritto al n.r.g. 19481/2018 proposto dal Ministero delle politiche agricole e forestali contro l'Istituto Nord Est Qualità. Il Consorzio dal 1998 e fino al 2017 si è occupato del controllo della certificazione di prodotti agroalimentari di qualità, dedicando la propria attività al supporto delle esigenze certificative del Prosciutto di San Daniele e degli altri prosciutti stagionati e salumi che traggono origine dalla filiera suinicola nazionale, cui si è aggiunta, nel corso degli anni, anche la certificazione di altri distretti e prodotti nei settori vegetale, lattiero-caseario e della carne ovina e suina. Il 1° gennaio 2018, IFCQ Certificazioni Srl (con INEQ come socio unico) è subentrata nell'attività di controllo e di certificazione svolta dall'Istituto, previo trasferimento del corrispondente ramo d'azienda.

<sup>2</sup> Le denominazioni di origine protetta (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP), regolate per la prima volta a livello comunitario dal reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 «relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli alimentari» (*Gazz. uff. L 208 del 24 luglio 1992*, pp. 1-8), e successivamente dal reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 «relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari» (*Gazz. uff. L 93 del 31 marzo 2006*, pp. 12-25), in vigore al momento dei fatti in causa nella controversia in esame. Tale regolamento è stato abrogato dal vigente reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, «sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari» (*Gazz. uff. L 343 del 14 dicembre 2012*).

Sulla tutela delle denominazioni geografiche nell'Unione europea è presente un'ampia dottrina: *ex multis*, si veda A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di Diritto agrario comunitario*, 3ª ediz., Torino, 2014, p. 282; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 3ª ediz., Milano, 2018, p. 275; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 9ª ediz., Torino, 2022, p. 247; G. AMBROSIO, R. SAJJA, L. CARRARA, *Prodotti alimentari di qualità. Regole, casi e questioni*, Milano, 2022. Si veda inoltre F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 39; N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di Diritto Agrario, Il diritto agroalimentare*, vol. III, Torino, 2011, p. 321; L. COSTATO, *Il Regolamento n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 648; V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2013, p. 4; M. GRAGNANI, *The EU Regulation 1151/2012 on Quality Schemes for Agricultural Products and Foodstuffs*, in *European Food & Feed Law Review*, 2013, 6, p. 376 ss.; F. CAPELLI, *Luci ed ombre del nuovo Regolamento UE 1151/2012 sulla qualità dei prodotti agro-alimentari*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2014, p. 52; G. STRAMBI, *Le novità introdotte dal reg. UE n. 1151/2012 con riguardo alle denominazioni di origine protette, alle indicazioni geografiche protette, alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità*, in A. GERMANÒ, G. STRAMBI, *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Atti dei Seminari, Firenze, 12 settembre 2012 – 28 maggio, 6 e 13 giugno 2014, Milano, 2014; F. ALBISINNI, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, in A. GERMANÒ, V. RUBINO (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale. Atti del Convegno Alessandria, 21-22 maggio 2015*, Milano, 2015, p. 189; Y.V. COUTER, F. D'ATH, *Protecting the Origin of Foodstuffs in the European Union Indications of origin and trademarks as intellectual property tools*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2016, p. 47; A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, p. 431.

<sup>3</sup> La denominazione «Speck Alto Adige» è una indicazione geografica registrata, attraverso il reg. (CE) n. 1107/1996, nell'ambito della procedura di cui all'art. 17 del reg. (CEE) n. 2081/92. La stessa è stata registrata anche in lingua tedesca quale «Südtiroler Markenspeck» oppure «Südtiroler Speck» ai sensi del reg. (CE) n. 1065/97 della Commissione del 12 giugno 1997 «che completa l'allegato del reg. (CE) n. 1107/96 relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle

la Suprema Corte ha confutato la tesi, espressa dalla Corte di appello territoriale<sup>4</sup>, per la quale nessun obbligo di controllo sarebbe gravato sull'ente di certificazione<sup>5</sup> quanto alla presenza della dicitura «Indicazione Geografica Protetta» e/o della sigla IGP nell'etichettatura poiché «nessuna disposizione prevedeva che [essa] fosse apposta prima della messa in commercio dei prodotti».

La sentenza in commento si inquadra nel contesto della disciplina in materia di *Segni del territorio*<sup>6</sup>, con specifico riferimento alle regole che attengono alla comunicazione della qualità dell'alimento attraverso l'apposizione in etichetta delle menzioni e

---

denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'articolo 17 del reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio» (*Gazz. uff.* n. L 156 del 13 giugno 1997, pp. 5-6). Il decreto 1° febbraio 2006, *Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della indicazione geografica protetta «Speck dell'Alto Adige» o «Speck Alto Adige», «Südtiroler Markenspeck» o «Südtiroler Speck», registrata con reg. (CE) n. 1107/1996 della Commissione del 12 giugno 1996*, ha accordato una protezione transitoria nazionale al disciplinare ad esso allegato. Anche tale decreto è stato oggetto di modifica da parte dei decreti ministeriali del 21 giugno 2007, 14 febbraio 2008, 13 novembre 2008, 7 giugno 2010. Le modifiche del disciplinare sono state approvate a livello dell'Unione europea con regolamento di esecuzione (UE) n. 1364/2011 della Commissione del 19 dicembre 2011 «recante approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Speck Alto Adige / Südtiroler Markenspeck / Südtiroler Speck (IGP)]» (*Gazz. uff.* L 341 del 22 dicembre 2011, pp. 25-26) e regolamento di esecuzione (UE) 2017/119 della Commissione del 13 gennaio 2017 *recante approvazione di una modifica non minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Speck Alto Adige/Südtiroler Markenspeck/Südtiroler Speck (IGP)]* (*Gazz. uff.* L 19 del 25 gennaio 2017, pp. 25-26). Il disciplinare – contenente disposizioni analoghe a quelle previste dal decreto del 1° febbraio 2006, per quanto in questa sede rileva – è stato infine adottato con provvedimento del 2 febbraio 2017.

<sup>4</sup> La Corte di Cassazione si è pronunciata sul ricorso, proposto dal menzionato Ministero, avverso la sentenza della Corte di appello di Trieste n. 748/2017.

<sup>5</sup> L'INEQ aveva ricevuto l'autorizzazione, più volte in seguito prorogata, a esercitare sulla denominazione geografica i controlli previsti dall'art. 10, comma 2, del reg. (CEE) n. 2081/92. Si veda il decreto 10 settembre 1999 del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, *Autorizzazione all'organismo di controllo denominato "Istituto Nord Est Qualità" – INEQ<sup>2</sup> ad effettuare i controlli sulla denominazione geografica "Speck dell'Alto Adige" oppure "Südtiroler Markenspeck" oppure "Südtiroler Speck" registrata in ambito Unione europea come indicazione geografica protetta* (*Gazz. uff.* n. 220 del 18-9-1999). Si veda inoltre la Comunicazione della Commissione, *Strutture di controllo comunicate dagli Stati membri a norma dell'articolo 10, paragrafo 2, del reg. (CEE) n. 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari* (2005/C 317/01). Precedentemente era stato indicato come ente di controllo il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Si vedano a riguardo gli elenchi delle strutture di controllo comunicate dagli Stati membri a norma dell'articolo 10, par. 2 del reg. (CEE) n. 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari (*Gazz. uff.* delle Comunità europee C 317 del 26 ottobre 1996, pag. 3).

<sup>6</sup> Sono riconosciuti come *Segni del territorio* non solo i prodotti DOP, le cui qualità sono riferibili ad un certo territorio di origine sotto un profilo oggettivo, ma anche i prodotti IGP, le cui qualità distintive possono risolversi in un profilo soggettivo, legato alla reputazione di cui quei prodotti godono in ragione del legame storico con un certo territorio. Sul riconoscimento nell'ordinamento europeo dei segni che esprimono uno stretto rapporto che lega il prodotto a un'origine territoriale e a una collettività di produttori, si rimanda a F. ALBISINNI, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Diritto dell'Agr.*, 1999, p. 153 ss.; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 281 ss. Sul tema si veda inoltre N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto Agrario, Il diritto agroalimentare*, vol. III, cit., p. 248 ss.; I. TRAPÉ, *I segni*



dei loghi che identificano i prodotti DOP e IGP. Dal “non detto” della Corte emergono ulteriori questioni giuridiche di particolare rilevanza, su cui si ritiene opportuno soffermarsi, che concernono la valenza non solo tecnica, ma anche giuridica, del disciplinare di produzione e, quindi, gli obblighi di *pre-market control* attribuiti agli enti di certificazione. L’ordinanza in esame induce infatti a interrogarsi, da un lato, quanto alla natura del disciplinare di produzione e alla sua collocazione nel sistema delle fonti del diritto e, dall’altro, in merito al ruolo svolto dagli enti di certificazione e controllo alla luce delle funzioni di rilevanza pubblicistica attribuite dal legislatore alle denominazioni geografiche.

2. Per quanto oggetto del giudizio in esame, venivano in particolare riscontrate due ordini di non conformità: in primo luogo, alcune partite erano state messe in lavorazione nella 31<sup>a</sup> settimana, nonostante il peso medio finale registrato richiedesse un periodo di stagionatura di 32 settimane; inoltre sulle cosce di suino risultavano apposte etichette a sfondo blu con la dicitura *Bauernspeck*, ma erano omesse tutte le indicazioni/diciture obbligatorie per il prodotto e, in particolare, l’etichetta con marchio IGP<sup>7</sup>. In primo grado, il Tribunale riscontrava la non corretta etichettatura dei tranci per la mancata indicazione della dicitura IGP e, di conseguenza, confermava il provvedimento. Poiché la sentenza è stata in seguito integralmente riformata in appello<sup>8</sup>, il Ministero proponeva ricorso in Cassazione denunciando la violazione dell’art. 4, comma 1°, del d.lgs. n. 297/2004<sup>9</sup>, laddove prevede la sanzione amministrativa pecuniaria per gli enti di controllo che non adempiono alle prescrizioni o agli obblighi impartiti dalle autorità pubbliche competenti, e dell’art. 9 del d.m. 1° febbraio 2006, che regolava l’immissione al consumo e uso della denominazione «Speck Alto Adige». Il particolare, il Ministero rilevava che la norma destinata a imporre all’ INEQ di controllare la corretta etichettatura dei prodotti a marchio IGP era contenuta nel disciplinare di produzione, avente natura di fonte secondaria e integrativa delle previsioni contenute nel d.m. del 1° febbraio 2006.

La Suprema Corte, dopo aver brevemente richiamato le finalità intrinseche alla disciplina che contempla la protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli ed alimentari, si sofferma sulla necessità che tali prodotti, per beneficiare dell’indicazione geografica protetta, siano conformi al disciplina-

---

*del territorio: profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012.

<sup>7</sup> La Corte di appello riteneva essere ormai passata in giudicato la pronuncia di rigetto della prima contestazione, poiché l’amministrazione non aveva proposto, sul punto, appello incidentale; quanto alla irregolare etichettatura dei prodotti, come si è già anticipato, reputava invece che nessuna norma di carattere primario o secondario rendesse obbligatorio apporre l’etichettatura *Bauernspeck* dopo – o contestualmente a – quella recante il marchio IGP. Inoltre, secondo il giudice territoriale, nessuna disposizione prevedeva che la dicitura IGP dovesse venire apposta prima della messa in commercio dei prodotti e quanto a tale aspetto nessun obbligo di controllo era da attribuire all’INEQ.

<sup>8</sup> Quanto alla conformità che atteneva al periodo di stagionatura delle partite, il Ministero rilevava che l’amministrazione non fosse tenuta a proporre appello incidentale, in quanto risultava totalmente vincente in primo grado. Tale motivo di ricorso era però rigettato dalla Corte di Cassazione sul presupposto che, nel giudizio di primo grado, il Ministero fosse risultato parzialmente soccombente e avesse pertanto l’onere di impugnare in via incidentale la decisione, pena il formarsi del giudicato di rigetto.

<sup>9</sup> Decreto legislativo 19 novembre 2004 n. 297, *Disposizioni sanzionatorie in applicazione del reg. (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari* (Gazz. uff. n. 293 del 15 dicembre 2004).

re, che è incluso nella domanda di registrazione<sup>10</sup> degli stessi (ed eventualmente oggetto di successiva modifica<sup>11</sup>). Il disciplinare dello «Speck Alto Adige», allegato al d.m. del 1° febbraio 2006 che ne ha riconosciuto la protezione transitoria<sup>12</sup>, all'art. 9, comma 3°, dispone – al pari dell'art. 8, par. 2, del reg. (CE) n. 510/2006 allora vigente – che tutto lo speck immesso al consumo con l'uso di tale denominazione debba essere accompagnato

<sup>10</sup> Tale previsione è contenuta agli artt. 4 e 5 del reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992. Analoga disposizione è presente, rispettivamente, agli artt. 4 e 5 del reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio, e agli artt. 7 e 8 del reg. (UE) n. 1151/2012 oggi vigente.

<sup>11</sup> A seguito dell'introduzione in vigore del reg. (UE) 2021/2117, le modifiche del disciplinare non sono più classificate come «modifiche ordinarie» e «modifiche minori», bensì come «modifiche dell'Unione», che richiedono una procedura di opposizione a livello di Unione, e «modifiche ordinarie» che sono gestite a livello di Stato membro o di paese terzo. In tal modo si registra un allineamento dal punto di vista terminologico con quanto previsto nel settore vitivinicolo dall'art. 105 del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, «sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari» (*Gazz. uff.* L 343, 14 dicembre 2012, pp. 1-29) e dal regolamento delegato (UE) n. 2019/33 della Commissione, del 17 ottobre 2018, «che integra il reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le domande di protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e delle menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo, la procedura di opposizione, le restrizioni dell'uso, le modifiche del disciplinare di produzione, la cancellazione della protezione nonché l'etichettatura e la presentazione» (*Gazz. uff.* L 9, 11 gennaio 2019, pp. 2-45). A riguardo si veda I. TRAPÈ, *Le indicazioni geografiche tra territorio e mercato internazionale*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente. Atti del Convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile*, Napoli, 2020, p. 474 ss.

Sulle modifiche del disciplinare di produzione, cfr. Corte di giustizia 29 gennaio 2020, C-785/18, *GAEC Jeanningros/Institut national de l'origine et de la qualité* (NAO), con nota di C. GERNONE, *Le modifiche al disciplinare di produzione DOP o IGP e la ripartizione di competenze tra Commissione e Stati membri*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2020, 4, p. 1 ss.

<sup>12</sup> L'art. 5 del reg. (CEE) n. 2081/92, così come integrato dall'art. 1, par. 2, del reg. (CE) n. 535/97 consente allo stato membro, a titolo transitorio, di accordare alla denominazione una protezione a livello nazionale a decorrere dalla data di trasmissione alla Commissione della domanda. Le conseguenze di tale protezione nazionale, qualora la denominazione non fosse registrata, rimangono tuttavia responsabilità esclusiva dello Stato membro. La protezione nazionale cessa alla data in cui è adottata la decisione di registrazione. La transitorietà della tutela nazionale conferirebbe peraltro la natura "esauriente" della disciplina europea in materia di denominazioni d'origine, che potrebbe invece risultare compromessa qualora fossero ammessi sistemi nazionali di protezione concorrenti. A riguardo si veda Corte di giustizia, 8 settembre 2009, C-478/07, *Budvar c. Rudolf Ammersin GmbH*.

La possibilità di garantire una protezione transitoria alla denominazione è oggi contenuta all'art. 9 del reg. (UE) n. 1151/2012. Si noti che il reg. (CEE) n. 2081/92 all'art. 5, come modificato dal reg. (CE) n. 535/97, a differenza di quanto previsto dal reg. (UE) n. 1151/2012, prevedeva che la protezione nazionale potesse parimenti essere accordata in via transitoria alle stesse condizioni nell'ambito di una domanda di modifica del disciplinare.

A livello nazionale, l'art. 12 del d.m. 14 ottobre 2013 prevede la possibilità per il Ministero di concedere una protezione nazionale transitoria che decorre dalla data di presentazione della domanda alla Commissione. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di concessione della protezione nazionale transitoria il nome oggetto di protezione può essere utilizzato solo da operatori assoggettati al sistema di controllo. I prodotti in protezione nazionale transitoria sono etichettati esclusivamente con la denominazione oggetto di protezione seguita dalla dicitura «in protezione nazionale transitoria». È invece vietato l'utilizzo dei simboli comunitari e/o delle diciture denominazione di origine protetta/indicazione geografica protetta e delle relative abbreviazioni.

da apposita etichetta conforme alla vigente disciplina generale e ai requisiti descritti dalle successive disposizioni<sup>13</sup>.

Quanto al controllo del rispetto del disciplinare, viene rilevato che l'art. 10, par. 4, del reg. (CEE) n. 2081/1992 prevedeva che, qualora venga constatato che un prodotto agricolo o alimentare recante una denominazione protetta originaria del suo Stato membro non risponde ai requisiti del disciplinare, le autorità di controllo designate e/o gli organismi privati di uno Stato membro prendono i necessari provvedimenti per assicurare il rispetto del regolamento. L'art. 11 del successivo reg. (CE) n. 510/2006 precisa inoltre che tale controllo, affidato alle autorità a ciò autorizzate, doveva (e tutt'ora deve, ai sensi dell'art. 35 del reg. (UE) 1151/2012) precedere la messa in commercio del prodotto. Non viene ritenuta pertanto rilevante la circostanza – sollevata dall'INEQ – per la quale l'etichettatura *Bauernspeck* non era fornita dall'INEQ ma dal Consorzio di tutela dello Speck Alto Adige, in quanto il controllo circa l'etichettatura competeva all'INEQ e non al Consorzio di tutela.

In sostanza, secondo la statuizione della Corte Suprema, l'obbligo di apposizione dell'etichettatura IGP trova fondamento in specifiche previsioni del disciplinare, nonché nelle disposizioni interne (e in particolare nel d.m. 1° febbraio 2006) e nei citati regolamenti. L'errore della pronuncia impugnata sarebbe stata quindi quella di ritenere che l'etichettatura *Bauernspeck* potesse essere presente anche da sola sul prodotto certificato conforme al disciplinare, trascurandone il carattere meramente accessorio ed aggiuntivo, ma non sostitutivo delle indicazioni che attestano la registrazione quale IGP. Difatti, «[s]olo mediante l'etichettatura IGP è garantita la riconoscibilità dei prodotti dai consumatori e viene valorizzata la produzione della zona di provenienza identificata dall'etichettatura stessa».

3. Prima di approfondire la valenza delle previsioni contenute nel disciplinare di produzione nell'ambito delle fonti del diritto europee e nazionali, preme anticipatamente analizzare le disposizioni che, a livello europeo, hanno regolato la comunicazione al consumatore della qualità dei prodotti DOP e IGP attraverso diciture e loghi dedicati. Il citato reg. (CEE) n. 2081/1992, che per primo ha armonizzato le regole relative alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, all'art. 8 sanciva che le menzioni DOP e IGP o le menzioni tradizionali equivalenti potessero figurare solo su prodotti agricoli ed alimentari conformi al regolamento stesso. Non era contemplato, tuttavia, l'obbligo di introdurre tali indicazioni in etichetta, né era previsto come mandatorio l'uso di segni grafici che indicassero la conformità del prodotto al relativo disciplinare. Il reg. (CE) n. 1428/1997<sup>14</sup>, art. 1, a sua volta prevedeva che le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche potessero, in via facoltativa, essere accompagnate dal simbolo comunitario e dalla menzione «DOP» e «IGP», anche senza essere accompagnate dal relativo simbolo.

L'obbligo di inserire tali diciture, oppure i simboli comunitari loro associati, in capo agli operatori che intendessero introdurre in commercio prodotti agro-alimentari

---

<sup>13</sup> In particolare, «l'apposizione delle etichette recanti il marchio identificativo dell'IGP (...) è sottoposta al controllo dell'organo previsto dall'art. 7 del disciplinare», ossia alle strutture autorizzate ad esercitare tale attività. Il comma 9, n. 1, del medesimo articolo prevede inoltre espressamente che la denominazione Speck dell'Alto Adige debba «essere immediatamente seguita dalla menzione Indicazione Geografica Protetta e/o dalla sigla IGP».

<sup>14</sup> Reg. (CE) n. 1428/97 della Commissione del 23 luglio 1997 «recante modifica del reg. (CEE) n. 2037/93 della Commissione che stabilisce modalità di applicazione del reg. (CEE) n. 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari» (*Gazz. uff.* L 196 del 24 luglio 1997, pp. 39-40).

DOP o IGP, è stato – invece – introdotto dall'art. 8, par. 2, del reg. (CE) n. 510/2006, con previsione divenuta vincolante a partire dal 1° maggio 2007<sup>15</sup>. L'utilizzo di tali locuzioni e dei simboli comunitari doveva in particolare avvenire in conformità con quanto previsto dall'art. 14 e dall'allegato V del reg. (CE) n. 1898/2006<sup>16</sup>, che riproduceva i simboli e le relative diciture<sup>17</sup>.

La disciplina oggi vigente, contenuta nell'art. 12, par. 3, del reg. (UE) n. 1151/2012, esclude il sussistere di una facoltà di scelta, in capo all'operatore, quanto all'utilizzo dei simboli comunitari. Il legislatore ha infatti ritenuto opportuno adottare norme specifiche in materia di etichettatura per le DOP e le IGP, allo scopo di far conoscere meglio ai consumatori queste categorie di prodotti e le garanzie che esse offrono, agevolando la loro identificazione sul mercato e facilitando i controlli<sup>18</sup>. Ai sensi dell'art. 12 del regolamento, quindi, i simboli dell'Unione associati ai prodotti DOP e IGP devono figurare obbligatoriamente in etichetta<sup>19</sup>, così come specificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 688/2014<sup>20</sup>.

Inoltre, il legislatore europeo con i recenti interventi relativi alla PAC a valere per il periodo 2023-2027, è ulteriormente intervenuto sul punto. Al fine di accrescere la consapevolezza dei consumatori relativamente alle DOP e IGP, il reg. (UE) 2021/2117<sup>21</sup> ha modificato l'art. 12 estendendo l'uso dei relativi simboli anche al materiale pubblicitario<sup>22</sup>. Persiste invece la possibilità di scelta, in capo all'operatore, quanto all'introduzione in etichetta delle indicazioni «denominazione di origine protetta» o «indicazione geografica protetta», o delle corrispondenti abbreviazioni. L'obbligo di indicare anche tali menzioni può tuttavia essere contemplato dal disciplinare di produzione, che può includere regole ulteriori in materia di etichettatura del prodotto. Pertanto, i prodotti

---

<sup>15</sup> A riguardo si veda F. CATANZARO, F. LICCIARDO, *La riforma del reg. (CEE) 2081/92 sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine*, in *Agriregionieuropa*, anno 2, n. 5, 2006.

<sup>16</sup> Reg. (CE) n. 1898/2006 della Commissione, del 14 dicembre 2006, «recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari» (*Gazz. uff.* L 369, 23 dicembre 2006, pp. 1-19).

<sup>17</sup> Le prescrizioni contenute nel reg. (CE) n. 510/2006 sono da ritenersi applicabili fino al 3 gennaio 2016. Si veda sul punto il cons. n. 11 del reg. delegato (UE) n. 664/2014 della Commissione del 18 dicembre 2013 «che integra il reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio con riguardo alla definizione dei simboli dell'Unione per le denominazioni di origine protette, le indicazioni geografiche protette e le specialità tradizionali garantite e con riguardo ad alcune norme sulla provenienza, ad alcune norme procedurali e ad alcune norme transitorie supplementari» (*Gazz. uff.* L 179, 19 giugno 2014, pp. 17-22).

<sup>18</sup> V. 28° *considerando* del reg. (UE) n. 1151/2012. Si noti peraltro che, tenuto conto delle esigenze dell'OMC, l'uso di tali simboli o indicazioni rimane facoltativo per le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine dei paesi terzi.

<sup>19</sup> Tale previsione è integrata dal reg. delegato (UE) n. 662/2014, all'art. 2 e al suo allegato.

<sup>20</sup> Reg. di esecuzione (UE) n. 668/2014 della Commissione, del 13 giugno 2014, «recante modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari» (*Gazz. uff.* L 179 del 19 giugno 2014, pp. 36-61).

<sup>21</sup> Reg. (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 «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 e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione» (*Gazz. uff.* L 435, 6 dicembre 2021, pp. 262-314).

<sup>22</sup> Si veda il 72° *considerando* e art. 2, n. 7, del reg. (UE) 2021/2117.

che vantano una DOP e IGP, oltre a essere soggetti alle norme generali in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità di cui al reg. (UE) n. 1169/2011<sup>23</sup>, devono, a ragione della loro peculiarità, rispettare le previsioni ulteriori contenute nel reg. (UE) n. 1151/2012 e nei relativi disciplinari di produzione, come prescritto dall'art. 7, comma 1°, del reg. (UE) n. 1151/2012<sup>24</sup>.

4. Il disciplinare di produzione, come è noto, contiene le regole tecniche e legali che i produttori devono rispettare per potersi fregiare di una DOP o di una IGP e concretizza, attraverso la definizione di standard e di procedure tecniche, che uniformano i processi produttivi determinando, sul piano concreto, il legame che sussiste tra il prodotto e il territorio di origine<sup>25</sup>.

Le previsioni ivi contenute descrivono dettagliatamente le caratteristiche del prodotto e il suo metodo di produzione, specificano le regole di etichettatura e identificano l'autorità competente a effettuare i controlli<sup>26</sup>. Inoltre, il disciplinare delimita la zona geografica di produzione e individua gli elementi che stabiliscono il legame del prodotto con l'ambiente geografico o l'origine geografica<sup>27</sup> descrivendo altresì, eventualmente, il contributo apportato dalla denominazione allo sviluppo sostenibile<sup>28</sup>. Il documento ha una evidente matrice privatistica: è infatti predisposto da soggetti, riuniti in associazioni o in Consorzi, che operano con i prodotti di cui è chiesta la registrazione<sup>29</sup> e che, alla luce della propria attività, detengono specifiche conoscenze e competenze tecniche quanto al prodotto, ai suoi metodi di produzione e alle sue caratteristiche tradizionali.

---

<sup>23</sup> Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, «relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione» (*Gazz. uff. L* 304 del 22.11.2011, pp. 18-63).

<sup>24</sup> Analoga disposizione era contenuta nel reg. (CE) n. 2081/1992, art. 4, comma 1°, e del reg. (CE) n. 510/2006, art. 4 comma 1°.

<sup>25</sup> Cfr. A. GERMANÒ, E. R. BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, 3ª ediz., Torino, 2022, p. 119.

<sup>26</sup> Ai sensi dell'art. 7, par. 1, lett. g) del reg. (UE) n. 1151/2012 il disciplinare deve tra l'altro contenere il nome, l'indirizzo e i recapiti del soggetto che verifica il rispetto delle disposizioni contenute nel disciplinare di produzione. Gli Stati membri siano tenuti a designare le autorità incaricate di adottare tali misure di controllo, secondo le procedure definite da ogni Stato membro. Si veda quanto previsto dal d.m. 14 ottobre 2013, art. 6.

<sup>27</sup> Il contenuto del disciplinare di produzione è individuato dall'art. 7 del reg. (UE) n. 1151/2012, e analogamente riportato all'art. 3 del decreto 14 ottobre 2013, «Disposizioni nazionali per l'attuazione del reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari in materia di DOP, IGP e STG» (*Gazz. uff. n.* 251 del 25-10-2013),

<sup>28</sup> Tale previsione, contenuta all'art. 7, par. 1, ultimo comma, è stata introdotta dal Reg. (UE) 2021/2117 che introduce alcune modifiche al Reg. (UE) n. 1151/2011 e al Reg. (UE) 1308/2013 con particolare riferimento alla sostenibilità di queste produzioni. A riguardo si rimanda a A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2022, p. 24-25; R. SAIJA, *La qualità alimentare nel diritto europeo dal 1992 a oggi*, in R. SAIJA, L. CARRARA, *Prodotti alimentari di qualità. Regole, casi e questioni*, cit., p. 53 ss.;

<sup>29</sup> V. la definizione di gruppo di cui all'art. 3 n. 2 del reg. (UE) n. 1151/2012. Solo in casi eccezionali, definiti dall'art. 49 del reg. (UE) n. 1151/2012, è ammessa la domanda presentata da un singolo produttore. L'art. 4 del d.m. 14 ottobre 2013 prevede che siano legittimati a presentare la domanda i gruppi formati da produttori e/o trasformatori ricadenti nel territorio delimitato dal disciplinare.

Tali soggetti, redatto il disciplinare, lo allegano alla domanda di registrazione all'atto della presentazione del *dossier* all'autorità competente dello Stato di origine<sup>30</sup>.

La conclusione della procedura di autorizzazione – articolata in diversi livelli, nazionale ed europeo<sup>31</sup> – e in particolare la decisione della Commissione, pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, determina il riconoscimento della denominazione nell'Unione e la conseguente applicazione delle disposizioni di tutela predisposte dal reg. (UE) n. 1151/2012 a favore delle produzioni DOP e IGP. Il regolamento attribuisce a tutti gli operatori che rispettino il disciplinare la possibilità di fregiarsi della denominazione e dei relativi segni comunitari<sup>32</sup>, garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritti di proprietà intellettuale<sup>33</sup>, aventi però natura *sui generis* a ragione della «spiccata caratterizzazione pubblicistica»<sup>34</sup> delle denominazioni.

<sup>30</sup> v. L. SALVI, *Le DOP, le IGP (e le STG): il reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità degli alimenti*, cit., p. 289. Nell'ordinamento nazionale, il d.m. 14 ottobre 2013 ha previsto, all'art. 6, che la domanda e il disciplinare debbano venire presentati al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali – Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare, e nella Regione (o Provincia autonoma) nel cui territorio ricade la produzione oggetto di registrazione.

<sup>31</sup> Sulla procedura di registrazione si rimanda a A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, cit., p. 286 ss. Quanto alla ripartizione delle competenze tra le autorità nazionali e la Commissione nel contesto del procedimento di registrazione delle IGP, si veda la giurisprudenza che ha interessato la registrazione della Piadina romagnola IGP, a livello nazionale (TAR Lazio, Sez. II-ter, n. 5148/2014, depositata il 15 maggio 2014 e Consiglio di Stato, III sez., 17 dicembre 2014-13 maggio 2015, n. 2405/2015) e dell'Unione europea (Tribunale della Corte di giustizia, 23 aprile 2018, T-43/15, *Piadina romagnola, CMR s.r.l. c/ Commissione europea sostenuta da Repubblica italiana e da Consorzio di Promozione e Tutela della Piadina Romagnola*). A riguardo si veda F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2018, p. 32 ss. Si veda inoltre V. PAGANIZZA, *Dalla padella alla brace: la Piadina Romagnola IGP, dal "testo" al Consiglio di Stato*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2014, p. 45 ss.; A. CORINI, *La piadina legittimata a fregiarsi dell'IGP è quella "fatta" in Romagna, non importa se in modo artigianale o industriale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2015, n. 3-4, p. 435 ss.

Sui procedimenti "composti" – ossia sequenze di attività nelle quali intervengono sia l'amministrazione europea, sia quelle nazionali, si veda G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, p. 307 ss.; M. P. CHITTI, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno, in Attività amministrativa e tutela degli interessati: l'influenza del diritto comunitario*, Torino, 1997, p. 55 ss.

<sup>32</sup> Dottrina autorevole si è espressa a favore del riconoscimento della titolarità delle DOP e IGP nei confronti della comunità dei produttori, quale collettività in forma non organizzata e cioè priva di personalità giuridica. A riguardo si veda A. GERMANÒ, *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP*, in *Dir. Agroalimentare*, 2017, p. 287.

<sup>33</sup> Nel territorio dell'Unione europea le denominazioni geografiche sono tutelate in quanto diritti di proprietà intellettuale, al pari di marchi, diritti d'autore e brevetti, ai sensi del reg. (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, «relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali e che abroga il reg. (CE) n. 1383/2003 del Consiglio» (*Gazz. uff.* L 181 del 29 giugno 2013). Nell'ordinamento nazionale, l'art. 1, d. lgs 10 febbraio 2005 n. 30 (Codice della proprietà industriale) ha riunito in un'unica categoria quella dei diritti di proprietà industriale, dove rientrano i marchi così come le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine. È stato rilevato come tale previsione vada a indebolire le argomentazioni a sostegno della natura pubblicistica di DOP e IGP. Ne discende una «sicura e non marginale componente privatistica attestata dalla natura di diritto di proprietà industriale conclamata nel Codice della proprietà industriale e fatta salva dall'art. 43, reg. 1151/2012»: così M. GIUFFRIDA, *Segni degli alimenti: DOP, IGP e STG*, in R. SACCO (diretto da), *Estratto da: Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione civile, Aggiornamento XI*, Milano, 2018, p. 445.

<sup>34</sup> Così S. BARIATTI, *Considerazioni introduttive sui profili internazionale-privatistici della tutela*

Gli interessi pubblicistici sottesi all'intera disciplina delle produzioni DOP e IGP comportano obblighi di pubblicità che sono esperiti, a livello nazionale, attraverso la pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*<sup>35</sup> del disciplinare di produzione. Il decreto del Ministero con cui è accordata la protezione in via transitoria del disciplinare<sup>36</sup> approva in senso proprio il documento che, pertanto, consiste in una fonte autorizzativa, non qualificabile come atto avente natura meramente endoprocedimentale<sup>37</sup>. Difatti, nelle more dell'adozione di una decisione a livello europeo quanto alla registrazione della denominazione, il decreto mira, ai sensi del reg. (UE) n. 1151/2012, a «assicurare certezza alle situazioni giuridiche degli interessati all'utilizzazione della indicazione geografica (...) in attesa che l'organismo comunitario decida sulla domanda». Una volta concluso il procedimento, è invece la pubblicazione del regolamento a sancire la protezione della denominazione e del suo disciplinare nell'intera Unione europea. L'informazione ai consumatori e ai produttori europei, quanto ai nomi protetti, è in questo caso garantita attraverso la costituzione di un registro, prevista dall'art. 11 del reg. (UE) n. 1151/2012<sup>38</sup>, dal quale è possibile accedere alle informazioni relative ai nomi registrati e protetti e al relativo disciplinare di produzione<sup>39</sup>.

---

*delle denominazioni di origine (DOP) e delle indicazioni geografiche (IGP) dei prodotti agricoli alimentari*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, p. 357.

<sup>35</sup> Ai sensi del d.m. 21 maggio 2007 n. 26413, art. 8, sono oggetto di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* anche le proposte di disciplinare di produzione, per garantire che tutti i soggetti interessati possano prenderne visione e presentare eventuali osservazioni.

<sup>36</sup> Si tratta, nel caso dello Speck Alto Adige, del decreto 1° febbraio 2006 con il quale il Ministero delle politiche agricole e forestali ha accordato la protezione a titolo transitorio, a livello nazionale, al disciplinare dello Speck Alto Adige IGP nella sua forma revisionata, evidenziando la necessità di emanare un provvedimento nella forma di decreto. L'approvazione delle modifiche da parte della Commissione europea, con il regolamento di esecuzione (UE) n. 1364/2011, determina l'estinzione della protezione provvisoria introdotta dal decreto a favore della tutela operata, stavolta, dal reg. (UE) 2017/119. In seguito alla ulteriore modifica del disciplinare di produzione, accolta con il reg. (UE) 2017/119, il Ministero ha pubblicato nuovamente il disciplinare revisionato, utilizzando, stavolta, non la forma del decreto bensì quella del provvedimento del 2 febbraio 2017 «Modifica del disciplinare di produzione della denominazione «Speck Alto Adige / Südtiroler Markenspeck / Südtiroler Speck» registrata in qualità di indicazione geografica protetta in forza al reg. (CE) n. 1107 del 12 giugno 1996» (*Gazz. uff. Serie Generale* n. 42 del 20 febbraio 2017). Difatti, la finalità di tale pubblicazione non è quella di assicurare la protezione al disciplinare – già garantita dal regolamento europeo – ma favorire la sua conoscibilità *erga omnes* sul territorio nazionale.

<sup>37</sup> Il Giudice amministrativo si è espresso in senso opposto, con la sentenza del TAR Lazio, sez. II-ter, 12 giugno 2014, n. 6273, quanto alla natura dell'atto nazionale, rappresentato dal provvedimento del MiPAAF, con cui si conclude la fase interna del procedimento di modifica del disciplinare dei prodotti vitivinicoli, con la sua pubblicazione e la trasmissione alla Commissione europea. Secondo i giudici amministrativi il provvedimento di pubblicazione della proposta di modifica non potrebbe qualificarsi quale atto di approvazione in senso proprio del nuovo disciplinare, ma costituisce un mero provvedimento della sua pubblicazione ai fini della successiva trasmissione alla Commissione. Tale atto si configurerebbe quindi quale atto endoprocedimentale, in quanto parte integrante di un più ampio procedimento amministrativo che, a conclusione delle sue fasi a livello nazionale ed europeo, si conclude con il riconoscimento del disciplinare. A riguardo si veda A. GERMANÒ, E.R. BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, cit., p. 125. Si veda inoltre la nota a sentenza di L. SALVI, *Tutela dei vini DOP e IGP: procedimento di modifica del disciplinare e valorizzazione del legame col territorio*, in *Riv. dir. alm.*, fasc. 3, 2014, p. 27.

<sup>38</sup> Si veda a riguardo il 26° considerando del reg. (UE) n. 1151/2012.

<sup>39</sup> Si veda a riguardo anche l'art. 14 del reg. di esecuzione (UE) n. 668/2014. Al registro – denominato eAmbrosia – è possibile accedere dalla pagina web della Commissione europea. Nell'Unione europea ad essere oggetto di pubblicazione ufficiale non è quindi il disciplinare, bensì il

In particolare, con la conclusione del procedimento si determina l'adozione di un atto normativo a livello di Unione, in funzione del quale il disciplinare diviene lo strumento tecnico e legale che uniforma tutti i produttori<sup>40</sup>, il codice tecnico che qualsiasi operatore, che intenda avvalersi di tale DOP o IGP, dovrà rispettare, sia esso membro o meno dell'associazione che l'aveva originariamente predisposto<sup>41</sup>. Il disciplinare si colloca quindi nel sistema delle fonti del diritto, nazionali ed europee, dal momento in cui lo *standard*, la cui matrice iniziale è privata, acquista natura pubblica per effetto del procedimento nazionale ed europeo di riconoscimento della DOP o IGP.

5. L'accertamento quanto all'adempimento degli obblighi giuridici connessi ai regimi di qualità DOP e IGP consiste nel monitoraggio dell'uso dei nomi registrati e nella verifica del rispetto del disciplinare<sup>42</sup>, da realizzarsi al momento della certificazione dell'alimento<sup>43</sup> e, pertanto, anteriormente all'immissione in commercio dei prodotti. Lo svolgimento di attività di controllo ufficiale<sup>44</sup> sui prodotti a denominazione geografica è

---

regolamento che sancisce la protezione della denominazione oltre che, eventualmente, le successive domande e i regolamenti di approvazione delle modifiche del disciplinare.

<sup>40</sup> Sul principio di unitarietà della denominazione, che si esprime attraverso le regole contenute nel disciplinare di produzione, si veda N. LUCIFERO, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, IV, p. 191.

<sup>41</sup> A riguardo si veda M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, p. 223.

<sup>42</sup> Si veda il reg. (UE) n. 1151/2012, art. 36, par. 3, e artt. 37 e 38. In relazione all'ordinamento interno si veda l'art. 31 del d.m. 14 ottobre 2013.

<sup>43</sup> Sulla nozione di certificazione di qualità, quale attestazione, proveniente da un organismo terzo e indipendente rispetto all'azienda committente, che dichiara la conformità di un prodotto o di un sistema di gestione aziendale agli standard qualitativi normativamente previsti e che, in caso di certificazione obbligatoria, rappresenta altresì il presupposto necessario per l'immissione di un prodotto nel mercato, si veda E. BIVONA, *Le certificazioni di qualità: vizi del prodotto e responsabilità dell'ente certificatore*, in *Contratto e impresa*, 2006, 4-5, p. 1331.

<sup>44</sup> La qualifica di tali attività nell'ambito dei controlli ufficiali era espressa dal reg. 510/2006, cons. n. 16, il quale afferma «[l]e denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche protette sul territorio comunitario dovrebbero essere oggetto di un sistema di monitoraggio costituito di controlli ufficiali, fondato su un sistema di controlli in linea con il reg. (CE) n. 882/2004». Analogamente si esprime il cons. n. 46 del reg. (UE) 1151/2012 e l'art. 36 del regolamento stesso, per il quale «Le procedure e le prescrizioni stabilite dal reg. (CE) n. 882/2004 si applicano *mutatis mutandis* ai controlli ufficiali intesi a verificare l'adempimento degli obblighi giuridici connessi ai regimi di qualità». Ne è risultato il fenomeno di dilatazione dei contenuti del controllo ufficiale, ad opera di fonti settoriali successive al reg. (CE) n. 882/2004, che ha generato una sovrapposizione di discipline e problemi di coordinamento sui quali è intervenuto il reg. (UE) 2017/625 prevedendo che i controlli sui prodotti DOP, IGP e biologici non siano più soggetti ad un sistema di controlli elaborato a fini igienico-sanitari ed esteso in via di eccezione ai controlli di conformità, ma questi rientrino a pieno titolo in un sistema unitario. A riguardo si veda F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 309 ss, e F. ALBISINNI, *Il reg. (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, cit., p. 22 ss. In materia di controlli ufficiali si rimanda a F. AVERSANO, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 635 ss. Con riferimento ai controlli ufficiali delle produzioni DOP e IGP si veda V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2013, p. 4 ss.; G. CASTELLI, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 191 ss.; A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, 2<sup>a</sup> ediz., Torino, 2019, p. 175 ss.



da collocarsi nell'ambito delle forme di tutela *ex officio*<sup>45</sup>, introdotte dall'art. 13, par. 3, del reg. (UE) n. 1151/2012 e unificate in un unico sistema da parte del reg. (UE) 2017/625<sup>46</sup>. La natura pubblicistica di tali indicazioni ha comportato l'introduzione di un obbligo per ogni Stato membro di attivarsi, attraverso i mezzi amministrativi e giurisdizionali a disposizione nell'ordinamento interno<sup>47</sup>, allo scopo di prevenire o far cessare ogni uso illecito dei nomi protetti in relazione a qualsiasi prodotto, nazionale o meno, che si fregi di una DOP o di una IGP e che sia realizzato o commercializzato da uno Stato membro<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> È stato autorevolmente rilevato come la tutela *ex officio* «appare come la logica conseguenza della natura giuridica delle denominazioni geografiche, per loro natura riferite ad una collettività e non ad un singolo titolare»: così F. ALBISINNI, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, cit., p. 215. La mancanza di uno strumento che assicurasse una effettiva tutela comunitaria ai prodotti di qualità è emersa con evidenza nella vicenda relativa al caso *Parmesan*, decisa con la sentenza della Corte di giustizia, 26 febbraio 2008, C-132/05. Con tale pronuncia la Germania era stata mandata esente da responsabilità per non aver impedito d'ufficio l'utilizzo del nome «parmesan» a formaggi non corrispondenti al disciplinare della DOP «Parmigiano Reggiano» commercializzati in Germania, sul presupposto che «uno Stato membro non è tenuto ad adottare d'ufficio i provvedimenti necessari per sanzionare, nel suo territorio, le violazioni delle DOP provenienti da un altro Stato membro». A riguardo si rimanda alla nota a sentenza di L. CANFORA, *Il caso Parmigiano Reggiano: denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, II, p. 3 ss.; N. LUCIFERO, *Denominazione composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso "Parmesan"*, in *Giur. it.*, 2009, 3, p. 575.

<sup>46</sup> 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 (regolamento sui controlli ufficiali)» (*Gazz. uff.* L 95 del 7 aprile 2017, pp. 1-142).

<sup>47</sup> V. Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali decreto 14 ottobre 2013. «Disposizioni nazionali per l'attuazione del reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari in materia di DOP, IGP e STG» (*Gazz. uff.* n. 251 del 25-10-2013). L'art. 16 designa l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), quale autorità incaricata ai sensi dell'art. 13, par. 3, del reg. (UE) n. 1151/2012, di adottare le misure per prevenire o far cessare l'uso illegale delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette prodotte o commercializzate in Italia.

<sup>48</sup> Si veda a riguardo A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di Diritto agrario comunitario*, cit., p. 290. Sull'estensione dell'obbligo di tutela *ex officio* delle denominazioni geografiche anche in relazione a prodotti realizzati nell'Unione ma commercializzati in Paesi terzi, si veda la sentenza della Corte di giustizia, 14 luglio 2022, C-159/20, *Commissione europea c. Regno di Danimarca*. A riguardo si rimanda a B. O'CONNOR, I. KIREEVA, *Case note: case C-159/20 FETA IV Judgment of the EU Court of Justice of 14 July 2022 Court's finding: internal EU GI rules apply to exports of GIs, 2022*. Si veda inoltre la nota a sentenza di C. GERNONE, *La protezione contro l'impiego illecito di una DOP e IGP si estende ai prodotti fabbricati nell'Unione ma esportati in Paesi terzi: l'ultimo arresto della Corte di giustizia sulla «Feta danese»*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, n. 6, 2022, p. 7. Sul tema sia consentito rimandare anche a G. TORRE, *La tutela delle indicazioni geografiche originarie dell'Unione europea oggetto di esportazione in Paesi terzi. Il caso Feta nel contesto della giurisprudenza della Corte di giu-*

Quanto alla conformità alla normativa predisposta in materia di uso ed etichettatura delle denominazioni geografiche, l'art. 5 del reg. (UE) 2017/625 – in continuità con quanto precedentemente previsto dal reg. (CE) n. 882/2004<sup>49</sup> – ha confermato la possibilità di delegare compiti specifici riguardanti i controlli ufficiali a uno o più organismi di controllo che presentino garanzie effettive di imparzialità e di efficienza, e siano accreditati in conformità alla norma europea EN 45011 o della guida ISO/CEI 65<sup>50</sup>. In tal modo, attraverso l'atto della delega, soggetti privati sono investiti delle funzioni di controllo ufficiale e diventano partecipi all'esercizio di funzioni amministrative, pur rimanendo estranei all'organizzazione della pubblica amministrazione che rimane titolare delle funzioni di controllo<sup>51</sup>.

Nell'ordinamento interno, l'attuazione delle previsioni introdotte dal legislatore dell'Unione europea in materia di controllo e vigilanza sui prodotti a denominazione geografica è recata dall'art. 53 del d.lgs. n. 128 del 1998<sup>52</sup>, come sostituito dall'art. 14 della legge n. 526/1999<sup>53</sup>. Lo svolgimento delle attività di controllo<sup>54</sup> è riservata alle autorità nazionali designate e agli organismi privati, autorizzati con decreto ministeriale per un periodo di tre anni rinnovabili<sup>55</sup>, mentre il Ministero delle Politiche agricole

---

*stizia*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, n. 6, 2022. Sulla valorizzazione operata dal reg. (UE) 2017/625 dell'interazione tra soggetti istituzionali e pubblico si veda S. CARMIGNANI, *Controlli e informazione al pubblico*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2018, p. 42 ss.

<sup>49</sup> Reg. (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, «relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali» (*Gazz. uff.* L 165 del 30 aprile 2004, pp. 1-141). Innovando rispetto al passato, il reg. (CE) n. 882/2004 aveva introdotto, all'art. 5, la possibilità di delega di compiti specifici riguardanti i controlli ufficiali a uno o più organismi di controllo, intendendo con tale ultimo termine il terzo indipendente a cui l'autorità competente abbia delegato determinati compiti di controllo.

<sup>50</sup> V. artt. 36, 37 e 39 del reg. (UE) n. 1151/2012. Sul sistema di accreditamento, disciplinato dal reg. (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 «che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il reg. (CEE) n. 339/93» (*Gazz. uff.* L 218 del 13 agosto 2008, pp. 30-47), e in Italia affidato con decreto del 22 dicembre 2009 (G.U.R.I. 26 gennaio 2010, n. 20) ad Accredia, si veda F. ALBISINNI, *Sicurezza e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2011, p. 1; S. AMOROSINO, *Il regolamento CE n. 765/2008, in materia di accreditamento degli organismi di "valutazione della conformità" (certificazione)*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2011, p. 24; A. MOSCARINI, *L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "fonti" di produzione privata*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2012, p. 1 ss.; E. Cristiani, G. Strambi, *Public and private standards – official controls*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (a cura di), *European and global food law*, 2ª ediz., Vicenza, 2016, p. 323 ss.

<sup>51</sup> Sul punto M. P. GENESIN, *La dialettica pubblico-privato nel sistema della sicurezza alimentare. La tutela della salute fra liberalizzazione temperata e precauzione*, Torino, 2020, p. 29 ss.

<sup>52</sup> Legge 24 aprile 1998, n. 128 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1995-1997» (*Gazz. uff.* n. 104 del 7-5-1998 – Suppl. Ordinario n. 88).

<sup>53</sup> Legge 21 dicembre 1999, n. 526 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 1999» (*Gazz. uff.* n. 13 del 18-1-2000 – Suppl. Ordinario n. 15).

<sup>54</sup> A riguardo si veda V. PAGANIZZA, *Il controllo ufficiale sulle produzioni c.d. "di qualità" (DOP, IGP e biologiche)*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 346 ss.

<sup>55</sup> Quanto alle modalità e ai requisiti per l'autorizzazione di tali organismi si veda il decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 29 maggio 1998 n. 61782, «Individuazione delle procedure concernenti le autorizzazioni degli organismi di controllo privati in materia di indicazioni geografiche protette e delle denominazioni di origine protette» (*Gazz. uff.* n. 162 del 14 luglio 1998).

e forestali è individuato quale autorità preposta al coordinamento delle attività, oltre che alla vigilanza sugli organismi di controllo<sup>56</sup>. Gli enti delegati sono tenuti a descrivere – nell’ambito di appositi Piani di controllo oggetto di approvazione da parte del Ministero<sup>57</sup> – l’insieme dei controlli da realizzare affinché il prodotto possa essere identificato con i segni distintivi. Ai Consorzi di tutela sono invece attribuiti compiti di tutela, promozione, valorizzazione e informazione del consumatore, nell’interesse della comunità, con preclusione dello svolgimento di attività di controllo ufficiale<sup>58</sup>. Anche tali soggetti si qualificano come enti di diritto privato con finalità pubblicistiche, riconosciuti con provvedimento ministeriale, e sottoposti al sistema di controllo della denominazione di origine<sup>59</sup>.

Gli operatori, al momento della presentazione della domanda di registrazione della denominazione geografica, scelgono l’autorità incaricata di esercitare i controlli tra quelle iscritte nell’Elenco istituito dal Ministero. Tra i produttori e/o trasformatori e gli enti di controllo sorge quindi un rapporto contrattuale di natura privata, sottoposto a vigilanza pubblica, con il quale l’operatore si sottopone volontariamente alla *pre-market control* dell’organismo e al suo potere di subire le misure – tipizzate dalla legge – previste in caso di non conformità rispetto al disciplinare di produzione<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> V. art. 53 comma 12 del d.lgs 128/1998. Sul sistema di vigilanza si rimanda al Decreto 16 febbraio 2012 «Sistema nazionale di vigilanza sulle strutture autorizzate al controllo delle produzioni agroalimentari regolamentate» (*Gazz. uff.* n. 51 del 1° marzo 2012).

<sup>57</sup> Quanto al Piano di controllo relativo allo Speck Alto Adige IGP si veda la nota prot. n. 14225 del 14 giugno 2011 con la quale sono approvati il piano dei controlli e il tariffario predisposti da INEQ. Il Piano di controllo della denominazione Speck Alto Adige – nella sua versione più recente, datata 18 febbraio 2021, redatta dall’ente di certificazione IFCQ che ha sostituito INEQ – espressamente prevede, al suo punto n. 10, che le etichette utilizzate per l’IGP devono rispettare i requisiti prescritti dal disciplinare. Lo stesso dicasi di quanto contenuto nello Schema dei controlli – parte integrante del Piano di controllo – che prevede le necessarie verifiche in materia di etichettatura e individua le modalità di trattamento delle eventuali non conformità. Il d.lgs. n. 297 del 2004, art. 3, par. 1 e 5, prevede la corresponsione di una sanzione amministrativa pecuniaria e la sospensione del diritto a utilizzare la denominazione protetta nel caso in cui la struttura di controllo o una autorità pubblica accerti una non conformità grave nel piano di controllo di una denominazione protetta.

<sup>58</sup> Sulle funzioni dei Consorzi di tutela delle produzioni di qualità si rimanda *ex multis* a M. GIUFFRIDA, *Segni degli alimenti: DOP, IGP e STG*, cit., p. 443 ss.; N. LUCIFERO, *I Consorzi di tutela erga omnes: funzioni, estensione delle regole e contributi obbligatori*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, p. 36 ss.; N. LUCIFERO, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell’Amarone della Valpolicella*, cit., p. 182 ss.

<sup>59</sup> Cfr. N. LUCIFERO, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell’Amarone della Valpolicella*, cit., p. 193. L’Autore richiama, sul punto, TAR Lazio (ord.), 26 aprile 2004, n. 2247, ove si precisa che i Consorzi volontari di tutela svolgono funzioni *lato sensu* pubblicistiche; in senso conforme, TAR Lazio 19 marzo 2007, n. 5495; TAR Lazio 4 aprile 2011 n. 2953.

<sup>60</sup> Cfr. A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, cit., pp. 184-185. Gli autori evidenziano – richiamando la giurisprudenza amministrativa (in particolare la sentenza del TAR Puglia, Bari, 26 gennaio 2015 n. 135; TAR Lazio, sez. II-ter, 26 aprile 2004 n. 2247; Trib. di Bologna, sentenza 28 gennaio 2016 n. 3181) – come, dall’esercizio privato di funzioni pubbliche svolto dagli enti di certificazione consegua che, nell’ipotesi di un contrasto tra l’organismo di controllo e l’operatore, la lite sia competenza del giudice amministrativo, in quanto la funzione sanzionatoria esercitata dall’organismo di controllo trascende il rapporto contrattuale di diritto meramente privato. A riguardo si veda inoltre A. GERMANÒ, *Sugli organismi di controllo*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2018, p. 65 ss e *Id.*, *I controlli sui prodotti agroalimentari*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 615 ss.

Alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, gli organismi di certificazione – soggetti privati, che operano e agiscono liberamente nel mercato unico, nei limiti posti dalle norme di diritto civile<sup>61</sup> – svolgono quindi la propria funzione nell'interesse della collettività, da individuarsi a livello nazionale ed europeo, diretta alla tutela della qualità del prodotto nell'interesse del consumatore. Pertanto, come è stato in passato evidenziato dalla Corte di cassazione, «l'attività di controllo e certificazione di conformità del prodotto alla DOP, di attestazione di quest'ultima mediante apposizione del marchio, di polizia amministrativa volta a prevenire ed accertare eventuali abusi rispetto alle prescrizioni del disciplinare concretano esplicazione di pubbliche potestà amministrative e non già esercizio di attività privata d'impresa»<sup>62</sup>. Una più recente giurisprudenza<sup>63</sup>, ancorché relativa al settore biologico, ha invece tratteggiato una nozione restrittiva di pubblica amministrazione da cui risultano estromessi gli enti di certificazione. Difatti, è evidenziato come il ruolo affidato agli enti di certificazione sia ausiliario e preparatorio rispetto a quello dell'autorità pubblica, giungendo a negare che tali soggetti esercitino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ed escludendo, in caso di lite tra gli enti di certificazione e gli operatori, la competenza del giudice amministrativo. Gli enti di certificazione e controllo, tuttavia, attraverso lo svolgimento di funzioni di controllo ufficiale a loro delegate, continuano a operare perseguendo gli interessi generali di rilievo europeo<sup>64</sup>.

6. La Corte di Cassazione dedica poche, concise, ma significative parole in merito alla duplice funzione dell'etichettatura della IGP, evidenziando come essa (sola) garantisca la riconoscibilità dei prodotti dai consumatori e consenta di valorizzare la produzione della zona di provenienza del prodotto. D'altronde, i *segni*<sup>65</sup> sono riconosciuti, anzitutto, quale strumento giuridico tramite il quale il produttore è in grado di differenziare il proprio prodotto dagli altri, appartenenti alla medesima categoria merceologica, presenti sul mercato; in secondo luogo, sono collocati all'interno delle politiche di mercato e di sostegno produttivo, come confermato dalla stessa base giuridica del reg. (UE)

<sup>61</sup> Così D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 7, p. 738.

<sup>62</sup> V. Cass. 10 gennaio 2008, n. 355.

<sup>63</sup> V. Cass. 5 aprile 2019, n. 9678. Tale interpretazione risulta in seguito consolidata dalla Cass. 28 gennaio 2021, n. 1914. Le sentenze negano che l'attività degli organismi privati costituisca di per sé una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, sulla base delle sentenze della Corte di giustizia, 29 novembre 2007, C-393/05 e C-404/05. La Corte di giustizia, comunque, non nega agli Stati membri la possibilità di attribuire ai certificati natura pubblica.

<sup>64</sup> Così M.P. GENESIN, *La dialettica pubblico-privato nel sistema della sicurezza alimentare. La tutela della salute fra liberalizzazione temperata e precauzione*, cit., pp. 167-168. L'Autrice rileva inoltre come – a conferma della rilevanza europea degli organismi in esame – questi possono svolgere le proprie funzioni di controllo su tutta l'area europea, senza limitazioni legate alla loro sede ufficiale: gli organismi eseguono attività di controllo e certificazione sugli operatori senza limitazioni territoriali, agendo come organi amministrativi comunitari di natura privata ancorché abbiano uno stabilimento sul territorio di uno degli Stati membri. La Corte di giustizia, 29 novembre 2007, causa C-393/05 – *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica d'Austria* ha infatti affermato che, richiedendo ad organismi privati riconosciuti in un altro Stato membro di disporre di uno stabilimento nel territorio austriaco per potervi fornire prestazioni di controllo, la Repubblica d'Austria sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 49 CE.

<sup>65</sup> Si veda a riguardo F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 291 ss e F. ALBISINNI, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, cit., p. 193 ss. Il reg. (UE) n. 1151/2012 ha come base giuridica il riferimento alla PAC (art. 43 TFUE), affiancato al richiamo alla «protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione» (art. 118 TFUE).

n. 1151/2012. L'effettività dei segni distintivi risiede nel principio di unitarietà espresso dal disciplinare di produzione<sup>66</sup>: le previsioni tecniche in esso contenute, espressione del sistema produttivo locale, definiscono infatti un unico metodo di produzione e garantiscono una corretta informazione del pubblico. Così, «[i]l segno distintivo diviene in quest'ottica la rappresentazione, ma anche il mezzo attraverso cui si compie e rinnova il rapporto di fiducia tra produttore e consumatore»<sup>67</sup>.

Nella sua pronuncia, la Suprema Corte conferma – e non avrebbe potuto essere diversamente – la vigenza di un obbligo in capo agli operatori di rispettare le previsioni contenute nel disciplinare, e in capo agli enti di certificazione quanto al controllo della conformità del prodotto prima della sua commercializzazione. Come già evidenziato dalla Corte di giustizia, il contenuto del disciplinare «determina al tempo stesso l'ampiezza degli obblighi da rispettare ai fini dell'utilizzo dell'IGP e, come suo corollario, l'ampiezza del diritto protetto nei confronti dei terzi per effetto della registrazione dell'IGP, che sancisce a livello dell'Unione norme enunciate o cui si fa riferimento nel disciplinare»<sup>68</sup>. Sebbene il disciplinare non costituisca, di per sé, fonte secondaria del diritto, questo contribuisce a innovare il sistema tradizionale delle fonti attraverso il decreto nazionale che ne sancisce la protezione transitoria e, in seguito, il regolamento che conclude il procedimento di registrazione a livello europeo. L'acquisita vincolatività di documenti di matrice privatistica sembra così confermare il sempre più labile confine sussistente tra fonti di diritto pubblico e di diritto privato<sup>69</sup>.

In questo contesto, le certificazioni sono individuate come «strumenti di circolazione di "informazioni" destinate in particolare ai consumatori, quali attestazioni di conformità del prodotto agli standard di legge e di "garanzia" dell'affidabilità al riguardo dell'impresa e dei suoi prodotti»<sup>70</sup>. Sottese all'attività dei soggetti coinvolti (*i.e.* i Consorzi di tutela e gli enti di certificazione) e al disciplinare di produzione vi sono finalità pubblicistiche che permeano l'intera disciplina, dando forma a un sistema che – sebbene alla luce della giurisprudenza recente non sembra più potersi definire propriamente di "co-amministrazione"<sup>71</sup> – continua necessariamente a rispondere a interessi pubblici, europei e nazionali, e ai criteri di sussidiarietà, adeguatezza, proporzionalità, economicità che sono propri dell'azione amministrativa, e che hanno dettato l'ingresso nel sistema di sicurezza «di nuovi soggetti regolatori, privi dei tradizionali requisiti di legittimazione democratica, ma variamente accreditati di una competenza affermata sul versante della tecnica»<sup>72</sup>.

GIULIA TORRE

---

<sup>66</sup> v. N. LUCIFERO, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella*, cit., p. 192.

<sup>67</sup> Cfr. M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, cit., p. 92.

<sup>68</sup> V. Tribunale della Corte di giustizia, 23 aprile 2018, T-43/15, *Piadina romagnola*, cit., p. 73.

<sup>69</sup> A riguardo si veda F. ALBISINNI, *Indicazioni geografiche e tutela internazionale e transfrontaliera: nuovi scenari, tra condivisione e contaminazione*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2022, p. 19.

<sup>70</sup> Cass. 28 gennaio 2021, n. 1914 e Cass. 5 aprile 2019, n. 9678, v. *supra* nota n. 55.

<sup>71</sup> Cfr. A. MOSCARINI, *L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "fonti" di produzione privata*, cit., p. 1 ss.

<sup>72</sup> Così, F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, cit., p. 9.

## ABSTRACT

La Corte di Cassazione, nell'ordinanza oggetto di analisi, è chiamata a pronunciarsi in merito alla sussistenza, in capo all'ente di certificazione, di un obbligo di controllo quanto alla presenza, in etichetta, delle menzioni e dei loghi volti a identificare prodotti a indicazione geografica. La pronuncia della Corte, che ha interessato la certificazione dei prodotti «Speck Alto Adige» IGP, costituisce l'occasione per soffermarsi sulle regole che attengono alla comunicazione della qualità degli alimenti a indicazione geografica. Essa consente altresì di riflettere sulla valenza giuridica del disciplinare di produzione nell'ambito delle fonti del diritto e sugli obblighi di *pre-market control* che sono attribuiti agli enti di certificazione, alla luce delle funzioni di rilevanza pubblicistica attribuite alle indicazioni geografiche.

*The Court of Cassation, in the ordinance here analysed, is called upon to pronounce on whether the certifying body is obliged to verify the presence on the label of mentions and logos intended to identify PGI products. The Court's ruling, which concerned the certification of «Speck Alto Adige» PGI products, provides an opportunity to examine the rules governing the communication of the quality of foodstuffs with geographical indications. Furthermore, it allows us to reflect on the legal significance of the product specifications in the context of sources of law, as well as on the pre-market control obligations attributed to certification bodies, in the light of the functions of public relevance attributed to geographical indications.*

PAROLE CHIAVE: DOP e IGP – Disciplinare di produzione – Segni del territorio – Enti di certificazione – Controllo preventivo.

KEYWORDS: PDOS and PGIs – Product specification – Territorial marks – Certification bodies – Pre-market control.

## INDICE DELL'ANNATA 2022

**PARTE PRIMA**

## DOTTRINA

	<i>pag.</i>
	<i>pag.</i>
GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI, <i>Brevi riflessioni sulla nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli nelle filiere agro alimentari</i> (d.lgs. n. 198 del 2021) . . . . .	3
(in <i>Appendice</i> ) D.lgs. 8 novembre 2021, n. 198 . . . . .	32
 PAC 2023-27 STRUMENTI PER UNA CRESCITA SOSTENIBILE DELL'AGRICOLTURA . . . . .	109
IRENE CANFORA - VITO LECCESE, <i>La sostenibilità sociale nella nuova PAC</i> . . . . .	110
LUIGI RUSSO, <i>Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità? . .</i>	142
DANIEL GADBIN, <i>Quel cadre juridique pour les plans stratégiques relevant de la PAC? L'exemple français</i> . . . . .	166
PAMELA LATTANZI, <i>Le dimensioni aziendali nelle scelte della nuova PAC: le piccole aziende agricole</i> . . . . .	180
MARIAGRAZIA ALABRESE - ELOISA CRISTIANI, <i>Clima e impegni internazionali nell'attuazione della PAC</i> . . . . .	216
STEFANO MASINI, <i>I piani strategici in Italia: il ruolo del MIPAAF e delle Regioni . .</i>	257
EMILIO DE MEO - ROCCO ROMA - ANNALISA DE BONI, <i>Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27</i> . . . . .	274
NICOLA LUCIFERO, <i>I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale</i>	289
GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI, <i>Gli strumenti per le imprese: I servizi di consulenza alle imprese e i sistemi assicurativi</i> . . . . .	321
VITO RUBINO, <i>Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova PAC, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare</i> . . . . .	344

FRANCESCO EMANUELE CELENTANO, <i>Il rilievo internazionale delle politiche di benessere animale dell'Unione europea</i> . . . . .	373
---	-----

OMAGGIO DELLA RIVISTA A PAOLO GROSSI

MAESTRO DEL SAPERE GIURIDICO E DELLA SUA RAPPRESENTAZIONE STORICA, CORDIALISSIMO, RIGOROSO E VIGILE SODALE NEL PERCORSO DI UNA MATERIA A LUI CARA . . . . .	395
---	-----

MARCO GOLDONI, <i>La figura di Paolo Grossi nelle immagini sparse di un agrarista</i> . .	400
---	-----

GIOVANNI CAZZETTA, <i>L'attrazione del reale. Storicità del diritto nel pensiero di Paolo Grossi</i> . . . . .	418
--	-----

ANTONIO JANNARELLI, <i>"Beni collettivi" e "beni comuni" nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni</i> . . . . .	443
--	-----

MARIARITA D'ADDEZIO, <i>Primi appunti in tema di partecipazione dei lavoratori nel settore agricolo e all'interno delle filiere produttive intersettoriali</i> . . . . .	601
--	-----

## RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

LEONARDO FABIO PASTORINO - ELISA TOMASELLA, <i>La disciplina europea dei fitosanitari all'incrocio tra diritto agroambientale e agroalimentare</i> . . . . .	36
--	----

DOMENICO CRISTALLO, <i>Responsabilità sociale d'impresa e strumenti giuridici della filiera agroalimentare per la costruzione di un "agire responsabile"</i> . . . . .	62
--	----

LORENZA PAOLONI, <i>Accesso alla terra e diritti dei migranti</i> . . . . .	470
---	-----

FRANCESCA COLI, <i>L'Approccio One Health</i> . . . . .	489
---	-----

GIORGIA GUERRA, <i>Il ruolo della new governance nella tutela della salute unica agroalimentare in Europa</i> . . . . .	514
---	-----

MARGHERITA BRUNORI, <i>Agricultural Diversity. Unfolding the Concept in EU Law</i> .	628
--	-----

GIULIA DE LUCA, <i>La strategia "dal produttore al consumatore" e la questione della sostenibilità economica del Green Deal per i produttori primari</i> . . . . .	650
--	-----

AMARILLIDE GENOVESE, <i>Il ruolo dei consorzi di tutela delle produzioni di qualità nel prisma della sostenibilità. Quale futuro per la tradizione?</i> . . . . .	687
---	-----

## OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

RACHELE NATALI, <i>Le nuove frontiere della contrattazione di filiera e di distretto alla luce del PNRR</i> . . . . .	93
---	----

GIULIA DE LUCA, <i>Etichettatura d'origine e vendite a distanza b2c di prodotti alimentari fra esigenze di tutela dei consumatori e promozione della libera circolazione delle merci</i> . . . . .	549
--	-----



LUCIO SALZANO, <i>Le falle del sistema sanzionatorio del settore biologico: tra mancato adeguamento alla normativa unionale, illegittimità normativa e violazione del principio di tassatività-determinatezza. Un caso emblematico</i> . . . . .	578
ENZA PELLECCIA, <i>Ambiente, generazioni future, imprese sostenibili: riflessioni a margine della modifica degli artt. 9 e 41 Cost.</i> . . . . .	711
ARIANNA ABBASCIANO, <i>Definizione del prezzo e costi di produzione nella legge spagnola sulla filiera alimentare</i> . . . . .	727

## DIDATTICA

MARCO PAOLO GERI, « <i>Usi civici</i> »: <i>un'incursione nella Rivista di diritto agrario (1922-1934)</i> . . . . .	759
--	-----

### ERRATA CORRIGE

Segnaliamo un errore di composizione dell'impaginato comparso nel fasc. III, parte I, della *Rivista*. A p. 441, dopo la conclusione del saggio di GIOVANNI CAZZETTA, *L'attrazione del reale. Storicità del diritto nel pensiero di Paolo Grossi*, il testo sembra proseguire per interrompersi – come per caso – nella facciata successiva.

È il più sventurato degli errori di stampa che ci sia mai capitato. Lo scritto ha in realtà termine prima che inizi il capoverso.

Alla professione del disagio e alla richiesta di scuse al lettore uniamo la notizia che il fasc. IV è accompagnato da un estratto reimpaginato dell'«Omaggio a Paolo Grossi» in cui si trova anche l'articolo di G. Cazzetta, privo finalmente dell'errore nostro.

(N.d.D.)

**PARTE SECONDA**

## GIURISPRUDENZA

GIANGIORGIO CASAROTTO, <i>La prelazione agraria (e i contratti agrari) nel tramonto della centralità della coltivazione diretta</i> . . . . .	3
CAMILLA GERNONE, <i>La disciplina dei prodotti agroalimentari e vitivinicoli di qualità nella giurisprudenza amministrativa recente</i> . . . . .	35
ANTONIO JANNARELLI, <i>Passato e presente degli "usi civici" nel diritto vivente: dalla legge del 1927 a quella del 2017. Brevi cronache di un'evoluzione incompiuta</i>	121
SENTENZE E MASSIME ANNOTATE	
MARIO MAURO, <i>Il compendio unico a formazione progressiva</i> . . . . .	57
DOMENICO CRISTALLO, <i>I giovani agricoltori al vaglio della CGUE: criticità e prospettive</i> . . . . .	93
RICCARDO MARTINOLI, <i>Reclamo cautelare e competenza della Sezione specializzata agraria</i> . . . . .	109
GIULIA TORRE, <i>Disciplinare di produzione e pre-market control delle denominazioni geografiche: note a margine dell'Ordinanza della Cassazione civile n. 21962 del 2022 su controlli della IGP «Speck Alto Adige»</i> . . . . .	177

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE  
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

*(il numero indica la pagina)*

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

10 marzo 2021 (Sez. VI) (in causa C-365-19), (*Aiuti ai giovani agricoltori*), 82

CORTE DI CASSAZIONE

10 febbraio 2022, n. 4416 (ord.) (*Compendio unico*), 54

Sez. II civ., 15 febbraio 2022, n. 21963 (ord.), (*Denominazioni geografiche*), 177

TRIBUNALI

Trib. Napoli, 22 giugno 2022 (Sez. spec. agraria), (*Contratti agrari*), 107

6 ottobre 2021 (Sez. VI) (in causa C-119-20), (*Aiuti ai giovani agricoltori*), 71

