



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Dottorato di ricerca  
in Diritto, mercato e persona  
Ciclo XXXII

Tesi di Ricerca

# **Attività agricola e sicurezza alimentare nelle politiche dell'Unione europea**

SSD: IUS/03

**Coordinatore del Dottorato**

Chiar.ma Prof.ssa Carmela Camardi

**Supervisor**

Chiar.ma Prof.ssa Carmela Camardi

**Dottorando**

Dott. Pietro Cavarzeran

Matricola 832438

Un particolare e sentito ringraziamento al Patriarcato di Venezia quale finanziatore della presente ricerca ed alla Prof.ssa Irene Canfora dell'Università degli Studi di Bari "*Aldo Moro*" per il prezioso aiuto offerto durante tutta la fase di elaborazione e stesura del lavoro di tesi.



# INDICE

Introduzione.....	1
-------------------	---

## CAPITOLO I

### SICUREZZA ED INDICUREZZA ALIMENTARE

<b>1. La crisi dei prezzi del 2007-2008.....</b>	<b>6</b>
<b>2. <i>Food safety</i> e <i>food security</i>: elementi di compenetrazione ed antitesi. 9</b>	
2.1. La gestione centralizzata della <i>food safety</i> . ....	14
2.2. Considerazioni metodologiche tra <i>agricultural</i> e <i>food law</i> . ....	18
<b>3. Il concetto di <i>food security</i> nel contesto globale in quello europeo. ..</b>	<b>21</b>
3.1 La genesi della <i>food insecurity</i> europea. ....	28
<b>4. La <i>food insecurity</i> su scala globale: l'emergere del <i>global food regime</i>. .....</b>	<b>32</b>
<b>5. Dalla <i>food security</i> alla <i>food sovereignty</i>. ....</b>	<b>37</b>
5.1. Elementi di sovranità alimentare. ....	40
5.2 Il <i>right to food</i> . ....	45

## CAPITOLO II

### ATTIVITÀ AGRICOLA E POLITICHE AGRICOLE NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

<b>1. Dalla <i>food security</i> statica alla <i>food security</i> dinamica.....</b>	<b>52</b>
--	-----------

<b>2. Intensificazione sostenibile: prospettive globali.....</b>	<b>55</b>
2.1. Un concetto controverso.....	58
2.2. Prospettive europee e margini di miglioramento.....	63
<b>3. L'attività agricola nella legislazione europea.....</b>	<b>67</b>
3.1. Competenza concorrente e adozione degli atti agrari dopo il Trattato di Lisbona.....	72
<b>4. Il sostegno europeo all'agricoltura: i due Pilastri della PAC .....</b>	<b>76</b>
4.1. La nuova direzione della PAC: il <i>new delivery model</i> .....	78
4.2. I pagamenti diretti e il sostegno al reddito: il I Pilastro della PAC.....	81
4.3. Gli aiuti strutturali e lo sviluppo rurale: il II Pilastro della PAC.....	86
4.4. Il caso <i>Brexit</i> : progetti per una <i>environmental services policy</i> sulla base del II Pilastro della PAC.....	89
<b>5. Il rafforzato impegno ambientale dell'Unione tra I e II Pilastro della PAC.....</b>	<b>93</b>

## CAPITOLO III

### ATTIVITÀ AGRICOLA E DIRITTO DELLA CONCORRENZA DELL'UNIONE EUROPEA

<b>1. L'associazionismo economico agricolo come veicolo dell'intensificazione sostenibile.....</b>	<b>99</b>
<b>2. La disciplina <i>antitrust</i> statunitense come modello di riferimento... 107</b>	
2.1 Il <i>Capper-Volsteadt Act</i> e l'eccezionalismo agricolo statunitense.....	108
2.2 Le diverse modalità associative agricole nell'esperienza giuridica statunitense.....	113
<b>3. Attività agricola e <i>competition law</i> europea.....</b>	<b>116</b>
3.1. La disciplina europea della concorrenza nel settore primario.....	119

<b>4. L’associazionismo economico dei produttori agricoli nell’Unione europea e il c.d. “tabù dei prezzi”</b> .....	<b>127</b>
4.1. La reale portata del divieto di <i>price fixing</i> ex art. 209 del Reg. 1308/2013. ....	132
<b>5. Il “caso indivia”: nuove prospettive circa il ruolo dell’associazionismo economico dei produttori agricoli in Unione europea.</b> .....	<b>135</b>
5.1. Ricostruzione della pronuncia della Corte di Giustizia europea. ....	138
5.2. Considerazioni sul riconoscimento delle OP e delle AOP. ....	145
5.3. Considerazioni relative al settore ortofrutticolo. ....	152
5.4. Considerazioni relative alle OP/AOP in generale: le modifiche apportate dal Reg. 2393/2017. ....	154

## CAPITOLO IV

### ASSOCIAZIONISMO ECONOMICO AGRICOLO IN UNIONE EUROPEA

<b>1. I mercati agricoli e le asimmetrie di potere economico e contrattuale.</b> .....	<b>161</b>
1.1. <i>Market power</i> e <i>bargaining power</i> : squilibri tra <i>suppliers</i> e <i>buyers</i> . ....	166
1.2. Le <i>unfair trading practices</i> nei rapporti B2B nella filiera: la Direttiva 633/2019. .....	169
<b>2. associazionismo economico e cooperazione in agricoltura</b> .....	<b>177</b>
2.1. La cooperativa come strumento principe dell’associazionismo economico agricolo. ....	182
2.2. Identità della cooperativa tra principi generali e tentativi di armonizzazione....	186
2.3. Struttura proprietaria ed emersione delle <i>new generation cooperatives</i> . ....	196
<b>3. associazionismo economico ed impatto sul <i>welfare</i> dei produttori agricoli.</b> .....	<b>205</b>
3.1. L’accreciuto <i>bargaining power</i> dei produttori: la <i>competitive yardstick theory</i> . .....	210

**4. associazionismo verticale: il potenziale inespresso delle  
Organizzazioni Interprofessionali. .... 218**

**Conclusioni..... 226**

**Bibliografia..... 236**



# Introduzione

La trattazione del presente lavoro muove dal riconoscimento di una situazione di fatto: la sicurezza alimentare, intesa come sicurezza degli approvvigionamenti di beni destinati all'alimentazione umana, non è più una certezza all'interno dell'Unione europea.

Per quanto tale affermazione possa sembrare esagerata dato il contesto in cui viene calata, cioè quello di un'Unione di Stati industrializzati e sviluppati tanto sotto il profilo economico-produttivo quanto sotto quello dei diritti, fondamentali e non, riconosciuti ai propri cittadini, è un dato di fatto come, con crescente intensità in particolar modo nell'ultimo ventennio, si siano verificati fenomeni di economia reale che testimoniano le falle nel sistema degli approvvigionamenti europeo, facendo ritornare all'attualità un problema che sembrava ormai appartenere ad un'epoca passata.

Ad incrementare, se si vuole, la simbolicità di tale constatazione è la circostanza per la quale proprio la necessità di sopperire alla mancanza di beni alimentari in seguito alle devastazioni del secondo conflitto mondiale aveva fatto avvicinare sul piano delle relazioni diplomatiche ed economiche gli Stati europei desiderosi a tutti i costi di estirpare alla radice le possibilità di ulteriori conflitti, evitando le condizioni degradanti di un'ingiusta pace punitiva per gli sconfitti sperimentate in seguito alla Prima Guerra Mondiale e che di fatto avevano posto le basi per lo scoppio della Seconda. Fu quindi (anche) l'intesa comune sulle politiche agricole a costituire uno dei pilastri su cui oggi poggia l'Unione europea e proprio l'agricoltura, per decenni al centro delle attenzioni politiche ed economiche dell'Unione, sembra attualmente aver perso la sua importanza e centralità, con ricadute negative riverberatesi tanto sul benessere dei consumatori, quanto, in particolar modo, sulle condizioni lavorative e conseguentemente sul tenore di vita dei soggetti che operano nel settore primario.

Le origini di tali mutamenti sono sicuramente molteplici, ma il loro emergere in una realtà giuridicamente, economicamente ed industrialmente avanzata come l'Unione europea, può essere sostanzialmente ricondotta a due principali macro-insiemi di cause: da un lato la progressiva ed ormai definitiva globalizzazione dell'economia con la

## Introduzione

conseguente interconnessione dei settori produttivi e dei mercati mondiali, dall'altro l'instaurazione, tramite precise decisioni politiche rimaste costanti negli anni, di un regime economico e produttivo basato su logiche puramente neoliberali ed implementato in modo sistematico a livello globale, circostanza che, tra le altre cose, ha portato ad una pressoché definitiva mercificazione dei prodotti agricoli.

La progressiva creazione di un unico sistema globale che “ragiona” secondo logiche di mercato uniformi ha di fatto condotto all'omologazione delle economie verso un modello liberal-capitalistico applicando i principi di libera concorrenza anche al settore primario, ignorando, più o meno inconsapevolmente, la natura tipicamente diversa e “speciale” delle sue dinamiche produttive e del particolare e delicato rapporto che lega l'attività umana allo sfruttamento dei fattori produttivi agricoli i quali, a loro volta, sono inevitabilmente ed intrinsecamente interconnessi con i cicli naturali, con i mutamenti climatici generati dall'inesorabile antropizzazione del globo ed a prescindere, parrebbe, dal progresso tecnologico che l'umanità è in grado di raggiungere ed applicare alla produzione agricola.

Il riconoscimento della circostanza per la quale il presente sistema economico-produttivo non permette un pieno sfruttamento delle risorse a disposizione e danneggia gravemente intere fasce di soggetti, in primis produttori e (ignari) consumatori, nonché l'intero ecosistema naturale terrestre, ha stimolato, a partire soprattutto dagli anni '90, un intenso dibattito su modelli economici alternativi e su modalità produttive che permettano di coniugare uno sviluppo sostenibile con un necessario incremento della produzione a fronte di un'umanità in crescita esponenziale.

Partendo da tali considerazioni generali il presente lavoro si propone di calare le problematiche legate alla sicurezza alimentare, nella sua accezione di *food security* e quindi di sicurezza degli approvvigionamenti di beni alimentari, nel contesto delle attuali politiche europee di settore seguendo sostanzialmente due assunti principali.

Il lavoro si fonda innanzitutto sulla rafforzata ed ormai maturata consapevolezza di dover affrontare con un approccio olistico le dimensioni dell'agricoltura la quale non può e non deve essere intesa solo ed esclusivamente come attività produttiva di beni agricoli, ma deve essere necessariamente considerata come un vero e proprio *servizio* offerto alla

## Introduzione

comunità. I benefici collettivi derivanti dall'implementazione di un sistema agricolo virtuoso si estendono innegabilmente oltre la sicurezza degli approvvigionamenti e la realizzazione di beni di consumo alimentare che rispettino precisi standard qualitativi, arrivando ad offrire anche una specifica tutela del paesaggio e delle risorse naturali, proteggendole da forme di abuso e sfruttamento incontrollato. L'agricoltura dunque si qualifica come un'attività di sfruttamento del suolo che allo stesso tempo ne tutela gli elementi essenziali al fine di replicare il ciclo produttivo su di essi imperniato.

Il secondo assunto si identifica invece nella necessità di porre al centro del sistema che mira a realizzare il tipo di attività produttiva agricola così brevemente delineata, i soggetti che effettivamente contribuiscono materialmente tanto all'implementazione di un regime che garantisca la *food security*, quanto alla tutela delle risorse ambientali: vale a dire i produttori agricoli.

Il focus della trattazione che verrà sviluppata sarà quindi decisamente rivolto a tale categoria di soggetti sulla base di due ulteriori considerazioni fondamentali. La prima relativa alla circostanza per la quale i produttori agricoli, insieme ai consumatori, si qualificano come i soggetti deboli nel contesto della filiera di approvvigionamento alimentare. Laddove però i consumatori possono godere di sistemi normativi di protezione specifici elaborati negli anni dalla normativa tanto europea quanto nazionale dei singoli Stati membri, i produttori vivono una condizione di assoluta disparità di forza economica e di mezzi di riduzione delle asimmetrie informative rispetto ai *competitors* collocati a valle della filiera, non possedendo, ad oggi, adeguati strumenti di contrasto a tale strapotere. Il secondo rilievo attiene invece al fatto che l'effettiva attività produttiva posta in essere dagli agricoltori si qualifica, banale dirlo, come il momento determinante in cui tanto le politiche agricole delineate dalle istituzioni europee, quanto le linee guida individuate da accordi internazionali e tutti i programmi produttivi dai tratti più o meno teorico-ideologici, si scontrano con la spesso e volentieri cruda realtà dei fatti. Appare infatti inconfutabile come per ottenere sostenibilità, tutela ambientale e per garantire la fornitura di "*environmental goods and services*", le politiche agricole debbano necessariamente passare attraverso la stabilità economica della categoria dei produttori agricoli, i quali hanno inevitabilmente come loro obiettivo primo il ritorno economico

## Introduzione

rispetto all'attività produttiva posta in essere. Come si avrà modo di rimarcare più volte nel corso del lavoro, la sostenibilità ambientale e la sicurezza ambientale passano attraverso la sostenibilità economica del settore primario la quale è in stretta correlazione con il benessere economico dei produttori agricoli i quali, a loro volta, sono il motore stesso delle agricolture mondiali.

Ecco dunque che le problematiche di *insicurezza alimentare* interne all'Unione assumeranno connotazioni non tanto legate all'effettiva mancanza di beni alimentari sul suolo europeo, quanto alla presenza di inefficienze ed instabilità all'interno delle filiere di approvvigionamento, le quali mettono a repentaglio l'agricoltura nelle sue molteplici ed eterogenee dimensioni.

Sulla base di tale impostazione generale il lavoro sarà dunque suddiviso in due macro-aree concettuali condensate rispettivamente nel I e II Capitolo la prima, nel III e IV Capitolo la seconda.

Il Capitolo I andrà innanzitutto a delineare il concetto di *food security* adottando una prospettiva globale e declinando la sicurezza degli approvvigionamenti nel contesto tanto internazionale quanto europeo, individuando le caratteristiche dei sistemi produttivi liberali nel tempo instauratisi e ponendo in luce i diritti che, a partire da una più puntuale definizione di *food security*, sono stati elaborati nel tempo. Con il Capitolo II si andranno invece a delineare la struttura della Politica Agricola Europea (PAC) così come attualmente strutturata ed introducendo le modifiche che si presume verranno adottate in vista della versione 2021-2027 al momento in fase di discussione. Il filo conduttore del Capitolo sarà il perseguimento, da parte dell'Unione, dell'implementazione di politiche agricole all'insegna dell'intensificazione sostenibile, ponendo in luce gli aspetti di criticità del concetto stesso e di come esso sia stato declinato a livello di legislazione PAC.

Come anticipato, particolare enfasi verrà posta sulla centralità del ruolo che i produttori agricoli svolgono nella realizzazione delle politiche agricole europee e di come l'Unione individui le forme di supporto a disposizione dell'agricoltura. Tale supporto assume la forma di aiuti diretti condensati nella disciplina del I e del II Pilastro PAC, ma anche e soprattutto assume quella di deroga all'applicazione del diritto europeo della

## Introduzione

concorrenza nei termini in cui ai produttori agricoli vengono concesse possibilità di coordinazione e concertazione orizzontale della propria offerta di carattere eccezionale. Proprio questa seconda forma di supporto al settore primario che mira di fatto a rafforzare e consolidare il potere contrattuale e la stabilità economica dei produttori all'interno della filiera agroalimentare, sarà oggetto di trattazione del Capitolo III rispetto al quale sarà complementare la stesura del Capitolo IV relativo all'impatto che le forme di associazionismo economico hanno sul *welfare* dei produttori ed in generale sulla stabilità dei mercati agricoli.

Particolare attenzione verrà infine rivolta al clima di scontro ideologico in seno alle istituzioni europee, Commissione e Parlamento in primis, in tema di politiche del diritto da perseguire per la stabilità del settore primario europeo. Centrale rilevanza assume in tal senso la già storica "sentenza indivia" in occasione della quale la Corte di Giustizia europea ha avuto modo di delineare con più precisione la reale portata del sistema di deroga all'applicazione del diritto della concorrenza disciplinato dai Trattati UE e dai Regolamenti PAC ponendo così le basi per quello che, a parere di chi scrive, si caratterizza come un processo di vera e propria trasformazione non solo o non soltanto dell'attività agricola e dei mercati agricoli europei, ma soprattutto degli stessi agricoltori e delle modalità con cui essi, associandosi, realizzano ed immettono il proprio prodotto sui mercati di riferimento.

# CAPITOLO I

## SICUREZZA ED INSICUREZZA ALIMENTARE

**SOMMARIO:** 1. La crisi dei prezzi del 2007-2008; 2. *Food safety* e *food security*: elementi di compenetrazione ed analisi; 2.1. La gestione centralizzata della *food safety*; 2.2. Considerazioni metodologiche tra *agricultural* e *food law*; 3. Il concetto di *food security* nel contesto globale e in quello europeo; 3.1. La genesi della *food insecurity* europea; 4. La *food insecurity* su scala globale: l'emergere del *global food regime*; 5. Dalla *food security* alla *food sovereignty*; 5.1. Elementi di sovranità alimentare; 5.2. Il *right to food*.

### 1. La crisi dei prezzi del 2007-2008.

Sebbene dubbi relativi alla effettiva sicurezza degli approvvigionamenti fossero sorti già tra la seconda metà degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, in concomitanza con un radicale processo di rivoluzione della Politica Agricola Comune (PAC), il momento di definitiva emersione delle problematiche legate alla *food insecurity* è individuabile con lo scoppio della crisi finanziaria e successivamente economica del 2007-2008. È in questo periodo che si osservano su scala mondiale oscillazioni nei prezzi dei beni alimentari storicamente anormali e negativamente impattanti sull'economia reale negli anni a seguire. Si parla infatti di *world food crisis* per descrivere le devastanti ripercussioni di tali incrementi nei prezzi soprattutto sulle economie dei paesi in via di sviluppo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per alcuni dati sulle fluttuazioni dei prezzi e per un excursus sullo svilupparsi della crisi si veda GOLAY C., "The global food crisis and the right to food", Critical Report n. 3, 2008, CETIM, reperibile online. Per un aggiornamento sulle *food crises* mondiali attuali si segnala il *Global Report on Food Crises 2019*

Tali oscillazioni, non attribuibili a semplici cambiamenti naturali delle dinamiche tra domanda ed offerta all'intero dei mercati alimentari, sono state ricondotte a cause ben più vaste e complesse, strettamente legate ai profondi cambiamenti intercorsi nelle economie globali e nella programmazione della produzione agricola su scala mondiale di cui si darà conto in seguito.

In particolar modo gran parte della responsabilità per la fase di estrema volatilità del livello dei prezzi è stata attribuita ad una correlazione esistente tra tre principali fattori: il grande afflusso di capitali finanziari sul mercato statunitense delle *commodities* agricole come reazione alla falla creatasi negli altri settori dell'economia in seguito al crollo del mercato immobiliare statunitense, l'aumento del numero di contratti *futures* sulle materie prime agricole e l'aumento dei prezzi delle materie prime agricole stesse. Tutto ciò sposta inevitabilmente l'attenzione sul ruolo svolto dall'attività di speculazione nonché sulla progressiva finanziarizzazione dei mercati agricoli<sup>2</sup>.

A supportare la tesi che attribuisce la volatilità dei prezzi ad un "intervento umano" e non alle naturali dinamiche di mercato e che quindi sostiene la formazione, con conseguente esplosione, di una bolla speculativa agricola, sono i risultati dell'analisi delle dinamiche che hanno portato alla menzionata condizione di instabilità e che possono essere ricondotte innanzitutto a cause strutturali di mercato tanto dal lato dell'offerta, quanto da quello della domanda di beni agricoli. Dal lato dell'offerta si individua infatti una diminuzione degli investimenti data dal calo del tasso di crescita della produzione e dall'aumento dei costi di produzione, mentre dal lato della domanda si denota un aumento della produzione di beni agricoli non destinati all'alimentazione umana, ma alla realizzazione di mangimi, come conseguenza del mutamento in molti paesi in via di sviluppo delle preferenze alimentari verso alimenti più proteici, alla coltivazione delle c.d. "*luxury crops*" (ad esempio tabacco, coltivazioni per produzione di alcolici etc.) o

---

reperibile sul sito della Commissione europea: [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/global-report-food-crises-2019\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/global-report-food-crises-2019_en), nonché l'omonimo reperibile sul della FAO: <http://www.fao.org/resilience/resources/resources-detail/en/c/1187704/>.

<sup>2</sup> ROMANO D., "*Bolla o non bolla: il ruolo della speculazione nella dinamica dei prezzi delle materie prime agricole*", in *Agriregionieuropa*, anno 5, n. 18, 2009, reperibile online; JANNARELLI A., "*Cibo e Diritti*", Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 1-5. In merito anche BUREAU J. C., SWINNEN J., "*EU policies and global food security*", in *Global Food Security*, 16, 2018, pp. 106-115.

alla coltivazione di materie prime per i biocarburanti<sup>3</sup>. Un secondo insieme di cause, stavolta congiunturali e non necessariamente legate ai mutamenti produttivi e delle abitudini di consumo umane, possono essere individuate nel verificarsi della concomitanza di una serie di eventi climatici sfavorevoli, un aumento della volatilità del prezzo del petrolio parallelamente ad un altrettanto volatile e tendente al ribasso tasso di cambio del dollaro, riverberatosi in fluttuazioni delle monete nazionali. Il tutto “condito” dall’esplosione della crisi economico-finanziaria che ha colpito svariati settori delle economie mondiali<sup>4</sup>.

Tali concause, unite ad un regime di consumi superiori all’effettiva offerta di prodotto negli ultimi decenni, all’inflazione e all’attività speculativa sopra menzionata, hanno generato una forte crisi all’interno dei mercati agricoli mondiali e hanno dimostrato la debolezza del sistema di approvvigionamento europeo non più protetto dalle barriere protezionistiche in vigore fino agli inizi degli anni ’90<sup>5</sup>.

Lo scossone percepito con la crisi dei prezzi del 2007-2008, la cui magnitudo si è percepita anche nel settore primario europeo, ha dunque portato alla ribalta il problema della *food security*, che, come si vedrà nel corso della trattazione, si traduce non tanto in problematiche legate all’effettiva assenza di beni destinati al consumo alimentare, ma assume tratti maggiormente economico-commerciali particolarmente legati alle dinamiche di distribuzione del potere lungo la filiera agroalimentare ed ai rapporti di forza tra la piccola e media produzione ed i colossi della trasformazione e distribuzione dei prodotti.

Con il presente capitolo si introdurrà quindi il tema della sicurezza alimentare nella sua accezione di condizione di stabilità e sufficienza di approvvigionamenti alimentari delineando innanzitutto gli eventi economici e politici che insieme allo scoppio della crisi

---

<sup>3</sup> DE FILIPPIS F., “*La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili*”, in *Rivista di Diritto Alimentare*, n. 4, 2012, pp. 1-4. Per un quadro sulle problematiche legate alla speculazione finanziaria in agricoltura si veda anche GHOSH J., “*The Unnatural Coupling: Food and Global Finance*”, in *Journal of Agrarian Change*, vol. 10, v.1, 2010, pp. 72-79; MITTAL A., “*The Blame Game: understanding structural causes of food crisis*”, in CLAPP J.–COHEN M. J., “*The Global Food Crisis*”, Wilfrid Laurier University Press, 2009, pp. 13-42.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> DE FILIPPIS F., *op. cit.*, pp. 1-4.

del 2007-2008 hanno riposizionato sul piano delle politiche europee le problematiche di *food insecurity*. In secondo luogo, si differenzieranno e declineranno i concetti di sicurezza alimentare quantitativa e sicurezza alimentare qualitativa, dedicando a quest'ultima una breve digressione a fini metodologici, al fine di delineare rapidamente la disciplina sulla *food safety* in quanto tale, ma soprattutto con lo scopo di porre in luce alcuni elementi di compenetrazione tra quest'ultima e la disciplina della sicurezza alimentare quantitativa, con particolare riferimento alla definizione giuridica di alimento secondo la normativa europea ed alla struttura di controllo e reazione alle crisi alimentari costituita all'interno dell'Unione.

Si procederà poi a trattare del tema della *food security* andando innanzitutto a definirne il concetto ed a descriverne l'evoluzione all'interno dei diversi contesti storici ed economici in cui esso è emerso venendo poi a considerare le principali cause che hanno portato alla riemersione di tale problematica in una prospettiva globale ed europea.

Infine, si introdurrà la trattazione relativa alla base giuridica su cui si fondano le rivendicazioni, sorte su scala globale e diffuse anche all'interno dei programmi politici ed economici dell'Unione, in merito al diritto al cibo ed alla sovranità alimentare essendo infatti queste individuate come principi giuridici comuni e basi delle richieste di maggiore potere contrattuale e tutela a favore dei piccoli e medi agricoltori europei.

## **2. *Food safety* e *food security*: elementi di compenetrazione ed antitesi.**

Al fine di una corretta impostazione metodologica urge porre attenzione, sotto un profilo squisitamente lessicale, all'espressione "*sicurezza alimentare*", alla quale, nel corso del lavoro, si farà spesso riferimento con la più efficace espressione inglese di *food security*. Ciò è dovuto al fatto che con sicurezza alimentare, in italiano, ci si riferisce a due concetti diversi di sicurezza riferita ai beni alimentari: una sicurezza alimentare "qualitativa" (*food safety*) ed una "quantitativa" (*food security*)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> COSTATO L., "*Principles and Rules of European and Global Food Law*", in "*European and Global Food Law*", in COSTATO L., ALBISINNI F., "*European and Global Food Law*", CEDAM, 2016, p. 1-2.

Per quanto i profili della presente trattazione attengano nella loro quasi totalità alle tematiche legate alla *food security*, risulta necessario, in fase di apertura, menzionare alcuni elementi relativi alla *food safety*, disciplina che, per quanto distinta dalla *food security* sotto il profilo disciplinare, presenta alcune connessioni tematiche legate alla problematica degli approvvigionamenti alimentari.

Giova innanzitutto ricordare come la necessità di un insieme di norme legate alla qualità degli alimenti trovi la sua ragione d'essere nella sempre crescente complessità dei sistemi di approvvigionamento alimentari i quali hanno visto un progressivo venir meno del rapporto diretto produttore-consumatore con un conseguente aumento esponenziale di soggetti terzi come, ad esempio, quelli specializzati nella trasformazione, distribuzione e commercializzazione del prodotto<sup>7</sup>. Ciò ha reso la filiera agroalimentare un "luogo" estremamente complesso all'interno del quale il consumatore medio difficilmente riesce a districarsi grazie alle proprie capacità e conoscenze necessitando quindi di una maggiore tutela fornita dall'esterno. Di più, il mercato alimentare da luogo fisico e geo-localizzato nel territorio, è diventato un'istituzione economico-sociale sempre più omologata alle strutture economiche esistenti in altri settori produttivi paralleli<sup>8</sup>.

La *food safety*, dunque, ricomprende al suo interno le discipline relative, tra le altre cose, alle qualità degli alimenti, con queste intendendo le proprietà più strettamente chimiche e fisiche del prodotto, nonché alla conoscibilità dei processi produttivi che hanno portato alla loro realizzazione ed all'adeguatezza degli stessi in un'ottica di tutela del consumatore sia sotto un profilo igienico-sanitario che sotto un profilo conoscitivo e quindi di riduzione delle asimmetrie informative. Proprio la sicurezza alimentare intesa dal punto di vista della salubrità del prodotto ed associata alla tutela del consumatore ha caratterizzato l'intervento legislativo delle istituzioni europee in materia negli ultimi tre decenni, soprattutto a seguito di alcune gravi crisi alimentari<sup>9</sup> legate a modalità di

---

<sup>7</sup> GERMANÒ A., RAGIONIERI P., ROOK BASILE E., *Diritto agroalimentare*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, pp. 27-30.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Il riferimento è in particolar modo quello della crisi della *Encefalopatia Spongiforme Bovina* (la c.d. crisi della "mucca pazza") esplosa tra fine degli anni '80 e inizio anni '90.

controllo fallaci ed inadeguate ad arginare l'eventuale espandersi di contagi, sia tra animali che tra umani<sup>10</sup>.

Lo sviluppo avvenuto tra la fine degli anni '90 e l'inizio dei 2000 della disciplina di tutela del consumatore e di reazione alle crisi alimentari si è concretizzata<sup>11</sup>, in particolar modo, con il Regolamento 178/2002<sup>12</sup> e con il c.d. “*pacchetto igiene*” del 2004 (Regolamenti 852<sup>13</sup>, 853<sup>14</sup>, 854<sup>15</sup> e 882<sup>16</sup> del 2004) ed in numerosi altri provvedimenti che hanno disciplinato la quasi totalità degli aspetti legati alla *food quality* a livello europeo<sup>17</sup>. Di più recente adozione è invece il Regolamento 1169/2011<sup>18</sup> che disciplina nello specifico gli aspetti legati alla fornitura di informazioni al consumatore di alimenti da parte del produttore o, in ogni caso, da parte del soggetto con cui il consumatore viene ad interfacciarsi al momento dell'acquisto del bene alimentare.

---

<sup>10</sup> ALEXANDER J., “*La sicurezza alimentare nell'Unione Europea: analisi critica di una nuova disciplina comunitaria*”, in ALEXANDER J., BELLONI M. P., LUI F., SATRIANO G., *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico*, ARACNE, Roma, 2005, pp. 16-23.

<sup>11</sup> Per una panoramica sull'evoluzione normativa in tema di *food safety* si veda ALBISINNI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, UTET, Milano, 2015, Cap. III, pp. 47-113.

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002 *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*, in G.U.C.E. n. L 31 del 1 febbraio 2002.

<sup>13</sup> Regolamento (CE) n. 852/2004 del 24 aprile 2004 *sull'igiene dei prodotti alimentari*, in G.U.C.E. n. L 139/1 del 30 aprile 2004.

<sup>14</sup> Regolamento (CE) n. 853/2004 del 24 aprile 2004 *che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale*, in G.U.C.E. n. L 226/22 del 25 giugno 2004.

<sup>15</sup> Regolamento (CE) n. 854/2004 del 29 aprile 2004 *che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano*, in G.U.C.E. n. L 226/83 del 25 giugno 2004.

<sup>16</sup> Regolamento (CE) 882/2004 del del 29 aprile 2004 *relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali*, in G.U.C.E. L 165/1 del 30 aprile 2004.

<sup>17</sup> In merito si veda AGNELLO M. C., “*La sicurezza alimentare a tutela della libera circolazione delle merci e della tutela della salute alla luce della normativa europea e nazionale*”, 2012, reperibile online su *Diritto.it*.

<sup>18</sup> Regolamento (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 regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, in GUUE del 22.11.2011, L 304/18.

Centralità assoluta nel panorama normativo della *food safety* assume proprio il Regolamento 178/02 che si distingue per essere il primo esempio di regolamentazione sistemica della disciplina legata non solo alla salubrità e qualità fisiche degli alimenti, ma anche al meccanismo di reazione alle crisi alimentari.

Ai fini del presente lavoro il Reg. 178/2002 assume innanzitutto fondamentale importanza per quanto attiene agli articoli che definiscono gli elementi fondamentali del mercato alimentare e dei beni in esso circolanti che, se considerati alla luce delle più recenti interpretazioni dell'art. 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sulla sicurezza degli approvvigionamenti, sul quale si discuterà ampiamente nel corso dei successivi Capitoli, permettono di inquadrare con maggiore chiarezza gli strumenti concettuali con cui in questa sede si opera.

Volendo parlare di beni alimentari risulta pacifico partire proprio dalla definizione di *alimento* o *food*, se si vuole ricorrere alla terminologia inglese. Ebbene, per quanto scontata possa apparire tale definizione e per quanto possa sembrare superflua una sua elaborazione in chiave giuridica, tale esigenza emerse invece prepotentemente nei primi anni 2000 in seguito alle crisi alimentari sopra menzionate e solo con il Reg. 178/2002 venne delineata ed individuata per la prima volta. Preciso scopo di tale definizione era e rimane quello di poter applicare la normativa generale sulla *food safety* “*ai medesimi prodotti e alle medesime sostanze in tutti gli Stati membri*”<sup>19</sup>.

La definizione di alimento viene quindi fornita dall'art. 2, primo e secondo capoverso, del Reg. 178/2002 e disciplina che ai fini dell'applicazione del Reg. stesso “*si intende per «alimento» [...] qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani. Sono comprese le bevande, le gomme da masticare*

---

<sup>19</sup>Si veda Commissione delle Comunità europee, *Principi Generali in Materia Alimentare nella Legislazione dell'Unione Europea*, Bruxelles 30 aprile 1997, COM (97) 176 def., p. 26. È bene ricordare come l'emanazione del Regolamento 178/02 sia stata anticipata da una precedente fase di consultazione, da parte delle istituzioni dell'Unione, di tutti gli *stakeholders* europei (vale a dire esperti del settore agricolo, medico, veterinario e scientifico in generale, ma anche della fascia dei consumatori) sui punti nodali in cui intervenire per ammodernare il sistema di sicurezza alimentare. Questa fase di consultazioni si è tradotta con due documenti programmatici, il citato Libro Verde del 1997 ed il successivo Libro Bianco del 2000, i cui contenuti hanno anticipato quello definitivo del Regolamento 178/2002.

*e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento [...]".* L'articolo, terzo capoverso, si premura poi di esplicitare anche cosa *non* costituisca alimento agli occhi della legislazione di riferimento, assumendo come elemento discriminante l'incapacità del prodotto in questione di soddisfare i bisogni alimentari umani o, ovviamente, la sua dannosità per la salute umana. Non sono quindi compresi all'interno della definizione di alimento “: a) i mangimi; b) gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano; c) i vegetali prima della raccolta; d) i medicinali [...]; e) i cosmetici [...]; f) il tabacco e i prodotti del tabacco [...]; g) le sostanze stupefacenti o psicotrope [...]; h) residui e contaminanti”.

La definizione e le esclusioni menzionate permettono di individuare senza particolari difficoltà la nozione giuridica di *alimento* anche se alcune “zone d'ombra” permangono. Un classico esempio è fornito dalla problematica dei c.d. “prodotti arricchiti”, vale a dire quei prodotti che contengono sostanze non rientranti nella definizione di alimento (ad esempio vitamine e/o minerali, ma anche sostanze potenzialmente nocive alla salute umana), ma in misura inferiore ai limiti stabiliti dalle norme comunitarie e per questo commerciabili come alimenti sicuri. Ancora, non agevole è talvolta la distinzione tra integratori alimentari assimilabili agli alimenti e medicinali pressoché equivalenti, ma, in quanto tali, non commerciabili sotto la stessa dicitura<sup>20</sup>.

Ciononostante si può notare come la definizione proposta si caratterizzi per la sua ampiezza, permettendo di includere al suo interno anche prodotti utilizzati non esclusivamente come alimenti (ad esempio gli alcolici, spesso usati come conservanti) e di come tale ampiezza superi quella precedentemente presa a riferimento e contenuta nel *Codex Alimentarius*<sup>21</sup> del 1993 che faceva esclusivamente riferimento al concetto di

---

<sup>20</sup> Per un approfondito excursus in merito si veda MASINI S., *Corso di Diritto Alimentare*, Giuffrè Editore, Milano, 2015, Cap. IV, pp. 75-130.

<sup>21</sup> Il *Codex Alimentarius* rappresenta un insieme di regole elaborate dalla *Codex Alimentarius Commission* (CAC) istituita nel 1963 dalla FAO e OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) con lo scopo di delineare linee guida, dal valore semi-vincolante, al fine di “*proteggere la salute dei consumatori e assicurare condotte corrette nel commercio dei prodotti alimentari*”, così come recita l'art. 1 degli *Statutes* che delineano la *mission* della CAC. Gli *Statutes* sono consultabili sul sito della FAO all'indirizzo: <http://www.fao.org/docrep/005/Y2200E/y2200e02.htm>.

“derrata alimentare”, ad esso associando intrinsecamente la qualità merceologica e commerciale del prodotto, escludendo dall’ambito definitorio i cibi non inseriti come merci nel mercato alimentare<sup>22</sup>. Infine, appare opportuno ricordare come, da una attenta lettura dell’art. 3, n. 4 del Reg. 178/2002<sup>23</sup> è possibile individuare una equiparazione dei mangimi agli alimenti per quanto riguarda gli standard qualitativi che gli allevatori sono tenuti a perseguire, ciò giustificandosi con il fatto che i mangimi alimentano gli animali i quali sono a loro volta alimento destinato al consumo umano<sup>24</sup>.

### **2.1. La gestione centralizzata della *food safety*.**

Alla luce della definizione giuridica di alimento così delineata, risulta necessario menzionare altri aspetti relativi alla disciplina della *food safety* prima di passare all’argomento ben più centrale della *food security*.

Ciò che in questa sede rileva è soprattutto la natura sistemica della disciplina sulla sicurezza degli alimenti la cui costruzione a livello europeo ha favorito la creazione di un vero e proprio mercato dei beni alimentari considerati sicuri. Infatti, così come per tutte le altre tipologie di prodotti presenti nell’Unione e transitanti al suo interno, anche per i beni alimentari vige il principio della libera circolazione tra gli Stati Membri, libera circolazione che, in un settore così delicato come quello degli alimenti<sup>25</sup>, è garantita proprio dal rispetto di comuni parametri di qualità degli stessi stabiliti dalla legislazione dell’Unione in materia alimentare.

La realizzazione di un unico mercato per gli scambi dei prodotti alimentari è stata conseguita basando la struttura di tale sistema su due elementi fondamentali identificabili in primo luogo con il principio del mutuo riconoscimento elaborato con l’emanazione, da

---

<sup>22</sup> ALEXANDER J., *op. cit.*, pp. 27-30.

<sup>23</sup> L’art. 3, n. 4, Reg. 178/02 recita: “(Al fine del presente regolamento si intende per) “mangimi” (o “alimenti per animali”) qualsiasi sostanza o prodotto, compresi gli additivi, trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato alla nutrizione per via orale degli animali”.

<sup>24</sup> GERMANÒ A., RAGIONIERI P., ROOK BASILE E., *op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>25</sup> Il regime alimentare è il riflesso non solo delle capacità produttive di un paese sotto un punto di vista meramente geografico, ma è anche specchio di aspetti culturali e sociali nonché religiosi e quindi estremamente delicato quando a tali peculiarità si contrappongono le logiche di mercato e della libera circolazione dei prodotti.

parte della Corte di Giustizia europea, della storica sentenza *Cassis de Dijon*<sup>26</sup> e, in secondo luogo, con l'acquisita consapevolezza della necessità di un sistema di controllo della qualità degli alimenti che fosse generalizzato e diffuso sul territorio europeo, a sua volta fondandosi da un lato, sul rispetto di standard qualitativi di produzione comuni e, dall'altro, su un meccanismo efficace di risposta ad eventuali crisi alimentari, vale a dire un sistema di *food safety governance*.

---

<sup>26</sup> Corte di Giustizia, Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/79, *Rewe Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung Fuer Branntwein*, in *Racc.* I-649. Data la rilevanza storica della sentenza non solo per il settore agroalimentare, ma per la costruzione di un sistema di libera circolazione delle merci prodotte in tutti i settori economici delle economie europee, appare necessario riportare per intero la ricostruzione della vicenda.

La sentenza pose fine ad un contenzioso sorto tra la *Rewe Zentral AG*, ditta della Repubblica Federale di Germania operante nel settore della grande distribuzione, e il *Bundesmonopolverwaltung Fuer Branntwein*, l'ente amministrativo federale delle acquaviti tedesco, circa l'importazione e commercializzazione all'interno della Repubblica federale del liquore francese *Crème de Cassis* (o *Cassis de Dijon*). Tale importazione (e la conseguente commercializzazione) era stata infatti impedita dall'autorità tedesca in quanto il *Cassis* non possedeva la gradazione alcolica minima, imposta dalla legislazione della repubblica federale, per lo smercio del prodotto in Germania. La *Rewe*, dunque, ritenendo tale fissazione di quantitativi minimi alcolici, tra le altre cose, una misura di effetto equivalente alla restrizione alle importazioni e quindi in contrasto con le disposizioni di cui all'allora art. 30 del Trattato CEE, aveva portato la questione dinanzi al *Hessisches Finanzgericht*, il tribunale finanziario federale, il quale, a sua volta, aveva rimandato il giudizio in merito in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea. Dal canto suo in Governo tedesco, partecipante al procedimento, sosteneva che tale fissazione minima rispondeva a necessità di tutela della salute pubblica, avendo come scopo quello di impedire la commercializzazione eccessiva di bevande a basso contenuto alcolico che, a suo giudizio, poteva costituire un maggiore rischio di assuefazione per i consumatori e quindi per la salute pubblica. Inoltre, il governo federale sosteneva che la commercializzazione di bevande a basso tasso alcolico potesse costituire un vantaggio competitivo rispetto a prodotti con maggiore gradazione in base al fatto che, nella composizione di tali prodotti, l'alcol costituisce l'elemento più costoso. Infine, il governo tedesco sosteneva che la libera commercializzazione a livello comunitario di prodotti alcolici che rispettassero i parametri del paese di produzione (la Francia in questo caso) avrebbe avuto l'effetto di imporre uno standard comune a livello europeo, bypassando di fatto le legislazioni nazionali differenti. In merito alla prima osservazione del Governo federale è stato fatto notare come in ogni caso il consumatore tedesco avesse la possibilità di procurarsi sul mercato svariate tipologie di bevande a basso tasso alcolico e come molte delle bevande ad alto tasso alcolico fossero vendute in forma diluita. Inoltre, viene argomentato che la fissazione di limiti alcolici minimi non può tramutarsi in una garanzia di lealtà dei negozi commerciali, dal momento che una corretta informazione al consumatore può essere realizzata tramite le indicazioni negli imballi dei prodotti. La Corte ha quindi concluso come non vi fossero ragioni valide per impedire l'importazione e la commercializzazione del prodotto e di come la fissazione del livello di gradazione alcolica minima costituisse una misura di ostacolo alla libera circolazione delle merci. La Corte ha dunque stabilito che se un prodotto è stato realizzato a norma di legge in uno Stato Membro, non vi sono ragioni valide per impedirne l'importazione e la commercializzazione in un altro Stato Membro dell'Unione, basandosi, in questo caso, su qualità fisiche del prodotto e non su motivazioni legate ad interessi generali.

Venendo al primo punto, il principio del mutuo riconoscimento stabilisce che, in ambito di libera circolazione di prodotti tra Stati membri dell'Unione, ogni Stato ha diritto a mantenere la propria legislazione sui propri prodotti alimentari, ma questa non ha valore esclusivo dal momento che pari validità assumono anche le legislazioni e, di conseguenza, le modalità ed i parametri produttivi degli altri Stati<sup>27</sup>. In altri termini ad un prodotto realizzato a norma di legge in uno Stato membro, non può essere negata l'importazione e commercializzazione in un altro Stato membro. La libera circolazione di un prodotto, per quanto attiene alla sua realizzazione, è dunque legata al rispetto delle norme del paese d'origine e non a quelle del paese di destinazione le quali, qualora impediscano tale libera circolazione, fatti salvi i casi di tutela di interessi generali, sono considerate come misure di effetto equivalente<sup>28</sup> a restrizioni quantitative sulle importazioni<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, emerge ancora una volta l'importanza dell'emanazione da un lato del Reg.178/2002 il quale ha costituito l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA, nell'acronimo inglese) ed istitutivo del sistema di allerta rapido (il "*Rapid Alert System for Food and Feed*" o "RASFF")<sup>30</sup> e dall'altro del successivo Regolamento 852/2004, nonché dagli altri regolamenti facenti parte del c.d.

---

<sup>27</sup> GERMANÒ A., RAGIONIERI P., ROOK BASILE E., *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>28</sup> Il principio di "misura di effetto equivalente" è stato sancito dalla Corte di Giustizia europea con un'altra celebre pronuncia, la sentenza *Dassonville* (Sentenza dell'8 luglio 1974, causa 8/74), la cui sintesi si rimanda al capitolo dedicato al diritto della concorrenza applicato al settore alimentare.

<sup>29</sup> È bene ricordare come il principio del mutuo riconoscimento sancito dalla giurisprudenza *Cassis de Dijon* abbia subito, come "controaltare" di una sua incontrollata applicazione, l'applicazione del c.d. "principio *Smanor*", mutuato dal nome dell'omonima sentenza della Corte di Giustizia europea (Sentenza 17 luglio 1988, causa C-298/87, *Smanor*) ed accolto, nel 1991, dalla Commissione nella sua comunicazione "sulle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari". Il principio menzionato afferma che quando un prodotto, legalmente realizzato all'interno di uno degli Stati membri dell'Unione, si discosta notevolmente in termini di composizione e caratteristiche qualitative rispetto ad uno analogo realizzato nello Stato membro di esportazione e la cui composizione è nota e strettamente legata a elementi tradizionali e, quindi, culturali di tale Stato, il principio del mutuo riconoscimento non trova applicazione. Nel caso di specie (la sentenza *Smanor*), ad essere commercializzato era uno yogurt che non rispettava i parametri del *Codex Alimentarius* relativi alla presenza, al suo interno, di fermenti lattici vivi e a cui, di conseguenza, è stata negata la commercializzazione, sotto tale nome commerciale, all'interno di altri Stati Membri.

<sup>30</sup> Il RASFF, disciplinato dagli artt. 50-57, 35 e 10 del Reg. 178/2002, è costituito da una rete di contatti che vede ai vertici l'EFSA, la Commissione europea e gli Stati Membri con lo scopo di notificare in tempi brevi eventuali pericoli per la salute umana e provvedere a fornire soluzioni operative. Per una digressione in merito si veda D'ADDEZIO M., MACCIONI G., "*The Rapid Alert System*", in COSTATO L., ALBISINNI F., "*European and Global Food Law*", UTET, 2016, pp. 301-308.

“pacchetto igiene” precedentemente citati, che regolano la disciplina dei controlli in tema di sicurezza alimentare e le modalità di applicazione del sistema di “*Analisi di Rischio e Punti Critici di Controllo*” (HACCP, nell’acronimo inglese), modulato su quello già proposto dal *Codex Alimentarius*<sup>31</sup>

Il sistema di controllo realizzato dai regolamenti menzionati si caratterizza per la sua stratificazione e per la sua “*struttura transnazionale non istituzionale*”, ma modellata su di una struttura piramidale con vertice l’EFSA e con alla base un sistema di controlli caratterizzato da una commistione di elementi di *private* e *public enforcement* della disciplina. Questi a loro volta sono costituiti da un lato dall’attività di controllo delle autorità amministrative a sua volta suddiviso in controllo *ex ante*, tramite la predisposizione di *guidelines* sulle *best practices* da perseguire, ed *ex post*, tramite l’implementazione di controlli ufficiali di osservanza, dall’altro dall’attività di autocontrollo attribuita direttamente agli operatori del settore alimentare, responsabili della correttezza delle attività sotto la loro supervisione<sup>32</sup>. Si è così realizzato un sistema quanto più flessibile possibile e votato all’autoamministrazione laddove l’esecuzione materiale di molte operazioni è demandata alle autorità nazionali con un ruolo di coordinamento e decisione finale per le istituzioni comunitarie.

L’istituzione dell’EFSA, la cui struttura e le cui funzioni sono disciplinate agli artt. 23 e ss. del Reg. 178/2002<sup>33</sup>, rappresenta il definitivo passaggio ad un sistema di controllo centralizzato delle problematiche legate ad eventuali crisi alimentari e si caratterizza soprattutto per la scelta operata dalle istituzioni europee di non connotarlo come organo politico, ma come comitato di tecnici, scienziati ed esperti del settore, slegati da legami

---

<sup>31</sup> Sull’istituzione e funzionamento dell’HACCP si veda SCIARRONI M., “*Sicurezza alimentare: sistema di autocontrollo e HACCP*”, in *La Rivista di Scienza dell’Alimentazione*, n.3, 2013, pp. 47-53.

<sup>32</sup> BEVILACQUA D., “*La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*”, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p.143 e ss.

<sup>33</sup> Le competenze dell’EFSA possono riassumersi nell’individuazione, valutazione e comunicazione dei rischi alimentari emergenti nonché nell’elaborazione di pareri scientifici indipendenti per tutti i campi che abbiano a che fare, direttamente o indirettamente, con la sicurezza alimentare. In tema di competenze dell’EFSA si veda GORNY D., “*The European Food Safety Authority*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2003, pp. 379-385.

con eventuali correnti di pensiero politico (la c.d. “*accountability*” dell’ EFSA)<sup>34</sup>. Tale impostazione è sostanzialmente dovuta alla volontà di evitare una qualsiasi forma di influenza esterna sulle valutazioni e decisioni operative data la delicatezza del compito dell’EFSA in caso di crisi, aspetto che aveva caratterizzato il precedente sistema “decentralizzato” e che era stato causa delle numerose *failures* di tale assetto<sup>35</sup>. Inoltre al contrario di altre realtà economiche o politiche esterne all’Unione, le istituzioni europee hanno creato un sistema per il quale, una volta superata la fase di *assessment* circa l’esistenza di un rischio alimentare, le operazioni di risposta a tale rischio e la messa in sicurezza del sistema non ricade sui singoli operatori economici privati (ad esempio le imprese agricole), ma viene direttamente gestito da autorità pubbliche (la Commissione europea e, “a cascata”, le singole Autorità Nazionali)<sup>36</sup>, avendo come linea guida il principio di precauzione sintetizzato nell’art. 7 del Reg. 178/2002<sup>37</sup>, il quale traduce l’incertezza scientifica in un fatto giuridicamente rilevante<sup>38</sup> e stabilisce di fatto una netta separazione di competenze tra le fasi di *risk assessment* e di *risk management* in tema di sicurezza alimentare.

### 2.2. Considerazioni metodologiche tra *agricultural* e *food law*.

---

<sup>34</sup> Si veda l’art. 37 del Reg. 178/02 in cui, al punto 1, si stabilisce come “*I membri del consiglio di amministrazione, del foro consultivo e il direttore esecutivo si impegnano ad agire in modo indipendente nell’interesse pubblico*”.

<sup>35</sup> BEVILACQUA D., *op. cit.*, p. 155 e ss.

<sup>36</sup> *Ibidem*. L’autore, oltre a descrivere il funzionamento dell’apparato EFSA, si premura di mettere in luce gli aspetti critici e talvolta contraddittori della disciplina, facendo, ad esempio, notare come l’imparzialità e la terzietà dell’organo di controllo non sia del tutto immune a influenze esterne.

<sup>37</sup> L’art. 7, Reg. 178/02 recita: “*Qualora in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute m permanga una situazione d’incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate misure provvisorie di gestione del rischio per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue in attesa di ulteriori informazioni scientifiche*”.

<sup>38</sup> GERMANÒ A., RAGIONIERI P., ROOK BASILE E., *op. cit.*, p. 49. Viene anche fatto notare (ALEXANDER J., *op. cit.*, pp. 59 e ss.) come il ricorso sistematico e incontrollato al principio di precauzione possa essere controproducente e foriero di misure “protezionistiche mascherate” in quanto si ricorrerebbe alla ipotetica presenza di un rischio per la salute come occasione per l’attuazione di misure inevitabilmente politiche e quindi non giustificate dalle condizioni contingenti.

Tale breve divagazione sul tema della *food safety* permette di fissare alcuni punti di riferimento per la trattazione che segue.

In generale è possibile delinearne con maggiore precisione gli ambiti disciplinari relativi a *food security* e *food safety* distinguendo in particolar modo il focus assunto dai due corpus normativi che declinano a livello legislativo le finalità della sicurezza alimentare quantitativa e qualitativa e, di riflesso, dalla trattazione del presente lavoro. Come si è avuto modo di constatare al centro della *food safety* viene posto quale soggetto da tutelare il *consumatore di alimenti*, così come definiti dal menzionato art. 2 del Reg. 178/2002, vero e proprio fulcro attorno al quale ruota l'intera disciplina del *diritto alimentare* (o della c.d. "*food law*")<sup>39</sup>. Come autorevole dottrina ha posto in luce<sup>40</sup>, il consumatore di alimenti si qualifica come soggetto destinatario della produzione delle filiere agroalimentari le quali, alla luce della *food law*, vengono considerate come un'entità omogenea, poco importando l'identità del soggetto, produttore agricolo o distributore, con cui il consumatore finale viene ad interfacciarsi. A rivolgere attenzione a questo ultimo aspetto ed in particolar modo agli interessi degli agricoltori, è invece la disciplina del *diritto agrario* (la c.d. "*agricultural law*") il quale ha ad oggetto proprio gli aspetti legati alle dinamiche che caratterizzano le filiere agro-alimentari ed i soggetti in esse operanti ed all'interno del quale si declinano le finalità della *food security*<sup>41</sup>. Come si può comprendere proprio il diritto agrario e l'analisi delle dinamiche interne alle filiere agroalimentari saranno oggetto della trattazione del presente lavoro.

In secondo luogo, si è avuto modo di delinearne il contesto istituzionale all'interno del quale la problematica degli approvvigionamenti alimentari si inserisce, vale a dire il mercato unico europeo in cui le "questioni alimentari" sono gestite in modo centralizzato e secondo procedure standard stabilite dai vertici istituzionali dell'Unione, ma con un

---

<sup>39</sup> A tal proposito si veda per una panoramica più sintetica COSTATO L., "*I principi fondamentali del diritto alimentare*", in *Agriregionieuropa*, n. 1, 2007, pp. 1-6, il quale rimanda a sua volta a COSTATO L. "*I principi del diritto alimentare*", in *Studium Iuris*, 2003, p. 1051.

<sup>40</sup> JANNARELLI A., "*Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*", in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 4, 2018, p. 529 e ss.

<sup>41</sup> Sulla distinzione tra diritto alimentare e diritto agrario, con riferimenti anche all'esperienza giuridica italiana, si veda, *ex multis*, COSTATO L., RUSSO L., "*Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*", Giuffrè Editore, Milano, 2015, pp. 1-21.

concreto *enforcement* delle misure di sicurezza demandato invece alla pluralità di istituzioni nazionali dei singoli Stati membri. Questo aspetto, a nostro parere, permette di mettere in luce due elementi fondamentali per quanto riguarda la questione della *food security*: da un lato la natura necessariamente sistemica della problematica, inserita in un contesto senza dubbio caratterizzato da una centralizzazione delle procedure di controllo, ma anche da un'alta eterogeneità di strutture economiche, politiche e sociali che accentuano le diversità in tema di approccio e gestione delle problematiche agrarie ed alimentari. Dall'altro lato, anticipando parte della trattazione che seguirà, è inevitabile portare all'attenzione il fatto che la creazione di un mercato alimentare unico e senza barriere ha permesso una dissociazione delle tradizioni alimentari ed agricole dei singoli Stati membri rispetto al contesto storico in cui si sono sviluppate. In altri termini, essendo stata facilitata e fortemente incentivata la libera circolazione di alimenti, le singole imprese di distribuzione hanno perso il vantaggio, garantito dalle politiche protezionistiche, ad acquistare i prodotti realizzati localmente, potendo sfruttare appieno i margini di profitto offerti da più *competitors* su scala europea e soprattutto mondiale, liberi di commercializzare senza ostacoli i propri prodotti.

Rimanendo seppur brevemente ancora in tema di *food safety*, è stato fatto notare a più riprese<sup>42</sup> come proprio l'individuazione di specifici profili qualitativi a cui la filiera nella sua totalità deve attenersi, vada a qualificarsi come uno strumento alternativo, seppur meno impattante a livello di mercati agricoli, rispetto alle misure di carattere protezionistico preesistenti ed implementate per decenni dalle istituzioni europee. L'individuazione di standard necessari all'immissione dei prodotti alimentari sul mercato unico europeo sembra infatti essere l'unico modo per arginare un'invasione da parte della produzione internazionale spesso e volentieri non vincolata ai livelli qualitativi proposti dall'Unione. Principale conseguenza di tale circostanza consiste nel fatto che la produzione extra-UE non è di fatto sottoposta alle forme di investimento necessarie per il rispetto degli standard richiesti a livello europeo il che, a sua volta, si traduce in un costo mediamente ridotto per i beni prodotti al di fuori dell'Unione e in un vantaggio

---

<sup>42</sup> COSTATO L., "I principi fondamentali del diritto alimentare", *op. cit.*; JANNARELLI A., "Il diritto agrario del nuovo millennio ...", *op. cit.*, p. 516 e ss.

competitivo notevole, a sfavore dei produttori europei (intendendo in questo caso esplicitamente gli agricoltori), i quali, qualora non vogliano vedersi “sostituiti” dai partner commerciali della trasformazione e distribuzione, sono spesso e volentieri costretti a vendere il proprio prodotto a prezzi ribassati pur di fronteggiare la concorrenza e non vedersi esclusi dal mercato<sup>43</sup>.

Senza voler eccessivamente approfondire l’argomento, basti menzionare come proprio sull’imposizione e sull’accreditamento dei modelli di *food law* si basano gli attriti economici e politici tra le moderne “potenze agricole” e si articolano i trattati internazionali per l’apertura delle barriere al commercio che determinano e determineranno nei prossimi anni i flussi commerciali tanto delle derrate alimentari, quanto dei prodotti di “qualità”<sup>44</sup>.

Punto nevralgico del dibattito sarà quindi proprio ciò che si intende per “qualità” e chi sarà a determinarlo quale modello di riferimento per i commerci internazionali.

### **3. Il concetto di *food security* nel contesto globale in quello europeo.**

Con *food security* ci si riferisce, come già anticipato, ad una sicurezza alimentare “quantitativa” riferita generalmente alla disponibilità fisica (c.d. “*food availability*”) dei beni agricoli destinati all’alimentazione, data dall’offerta sul mercato dei prodotti, e alla loro effettiva reperibilità (c.d. “*food accessibility*”) che è funzione della distribuzione delle risorse su un dato territorio e del costo delle stesse<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> In merito, anche per copiosa bibliografia sul tema, si veda BUREAU J. C., SWINNEN J., *op. cit.*, p. 111 e ss.

<sup>44</sup> Sui trattati internazionali per la circolazione dei beni alimentari (GATT e successivo WTO), l’individuazione di misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS) nonché sulla disciplina della proprietà intellettuale (Accordo TRIPS) si veda, ex multis e per un riferimento di (estrema) sintesi, COSTATO L., RUSSO L., *op. cit.*, pp. 105-122. Sul tema della *food law* e sui profili di diritto della concorrenza ad essa collegati, ampiamente AVERSANO F., “Per una «diversità» agroalimentare nella disciplina della concorrenza: riflessioni sul ruolo della Food Law”, in *Rivista di Diritto Alimentare*, anno XI, n. 4, 2017, pp. 4-19.

<sup>45</sup> BOLOGNINI S., “Food security, food safety e agroenergie”, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2010, n.2, p. 325.

Lungi dall'essere stato un concetto da subito univoco, la *food security* ha vissuto un lungo periodo di “gestazione concettuale” essendo la percezione della problematica relativa all'approvvigionamento di beni alimentari strettamente legata al contesto politico, sociale ed economico in cui viene calata, al periodo storico in considerazione ed ai soggetti che ne formulano una definizione.

È dunque interessante rilevare come la prima formulazione ufficiale del concetto di *food security* risalga, ad opera della *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO)<sup>46</sup>, al 1974, quando essa veniva definita come “*the availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices.* (United Nations 1975, FAO 2003)”. Salta subito agli occhi la concezione assistenzialistica del termine con il riferimento alle “*world food supplies*” ed alla sua sfumatura protezionistica quando vengono menzionate le “*fluctuations in production and prices*”. La definizione è d'altra parte figlia del periodo storico in cui è stata elaborata, periodo in cui le potenze occidentali sfruttavano le eccedenze produttive favorite dalle loro politiche protezionistiche come strumento “umanitario”, di fatto legando a doppio filo il sostegno alimentare ai paesi del c.d. “Terzo Mondo” con il loro flussi di export<sup>47</sup>.

Il significato attribuito alla parola *security* ha subito nel tempo ulteriori mutamenti ed è stato nuovamente e definitivamente sintetizzato in occasione del *World Food Summit* del 1996 tenutosi a Roma (ed organizzato dalla FAO stessa), in cui si è stabilito che “*food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*”<sup>48</sup>. La definizione, che è stata modificata nel 2001 con

---

<sup>46</sup> La *Food and Agriculture Organization of the United Nations* è un organismo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) fondata in Canada nel 1945 e con sede a Roma, ha come *mission* l'incremento del livello di nutrizione, l'aumento della produttività agricola, il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali e la contribuzione alla crescita economica mondiale. Si veda il sito <http://www.fao.org/home/en/>.

<sup>47</sup> PATEL R., “*What does food sovereignty looks like?*”, in *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 36, n. 9, 2009, p. 664.

<sup>48</sup> Il report ufficiale del *World Food Summit* di Roma 1996 si reperisce all'indirizzo: <http://www.fao.org/docrep/003/w3548e/w3548e00.htm>. Appare significativo far notare come nel documento si fa riferimento ad un momento storico in cui la popolazione mondiale contava 5.7 miliardi di

l'aggiunta del termine “*social*” (“[...] *physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food* [...]” (FAO 2001)) che ne ha ulteriormente ampliato la portata, è rimasta, sino ad oggi, quella maggiormente proposta ed utilizzata in documenti ufficiali.

Un'attenta lettura dello *statement* rivela come l'elemento della sicurezza quantitativa degli approvvigionamenti assuma posizione sicuramente centrale, ma non può prescindere da una serie di fattori che tengono conto di numerose altre componenti. In particolare, si può osservare come la definizione di *food security* offerta prenda in considerazione<sup>49</sup> tanto gli aspetti qualitativi del cibo (“*safe and nutritious food*”) facendo di fatto compenetrare i concetti di *food security* e *food safety*, quanto gli aspetti sociali legati alle preferenze alimentari dei singoli (“*dietary needs and food preferences*”), tenendo in tal modo conto non solo dell'elemento del soddisfacimento personale, ma soprattutto degli aspetti culturali legati al cibo. Significativa importanza è infine attribuita agli aspetti economici (“*economic access*”) che determinano come la *food security* non debba tradursi in mero assistenzialismo, ma come gli individui debbano essere in grado di accedere al cibo in modo autonomo tramite la propria disponibilità economica.

Ebbene si può osservare come la *food security*, volendo ricorrere ad un linguaggio più accessibile, non corrisponda affatto al concetto di “sfamare la popolazione”, ma si avvicini piuttosto a quello di “mettere la popolazione nelle condizioni di sfamarsi da sola”, con alimenti sani e corrispondenti a quelle che possono essere aspetti del cibo legati a profili culturali e sociali. Affinché ciò sia possibile, la popolazione di ciascuno Stato deve essere in grado di controllare in modo diretto e libero da vincoli di sorta i fattori produttivi necessari alla produzione di derrate alimentari, primo tra tutti, il suolo stesso su cui l'attività produttiva viene svolta. Non solo, oltre al controllo del suolo, la popolazione dovrebbe essere libera di decidere come utilizzare tale fattore produttivo in funzione delle necessità/preferenze alimentari sopra menzionate.

---

individui, che oggi, a distanza di 20, supera i 7 miliardi di unità e che si stima crescerà fino a 9.1 miliardi nel 2050.

<sup>49</sup> Per una panoramica sul concetto di *food security* si veda CARR E.R., “*Postmodern conceptualizations, modernist applications: rethinking the role of society in food security*”, in *Food Policy*, n. 31, 2006, pp. 14-29.

Ecco quindi come il concetto di *food security* così come espresso al *World Food Summit* del 1996 abbia generato dibattiti e dialoghi presto sfociati nell'ambito dei diritti fondamentali e concretizzatisi successivamente nell'elaborazione del c.d. "diritto al cibo" (*right to food*) e nella c.d. "sovranità alimentare" (*food sovereignty*) dei quali in seguito si darà ampiamente conto<sup>50</sup>.

Venendo al contesto europeo, la *food security* è sempre stata presente all'interno dei programmi politici ed economici dell'Unione. Il principale riferimento normativo ad essa è contenuto nel Titolo III, all'art. 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il quale, al comma 1, recita che "*le finalità della politica agricola comune sono: a) incrementare la produttività agricola, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare di manodopera; b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori*".

Ebbene le espressioni "*incrementare la produttività agricola*", "*assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola*" e "*garantire la sicurezza degli approvvigionamenti*" pongono subito in risalto l'attenzione del legislatore europeo per una sicurezza alimentare, anche in questo caso non assistenzialistica, ma basata sulla solidità economica del settore, sebbene con modalità che fanno trasparire la tendenza al protezionismo, individuabili ai punti c) ed e) e che di fatto hanno caratterizzato le politiche agricole europee dei primi quarant'anni circa di PAC.

---

<sup>50</sup> PATEL R., *op. cit.*, p. 664 e ss. In questo contesto l'autore fa notare come, ancora una volta, il concetto di *food security* proposto sia "figlio del suo tempo", un tempo in cui il capitalismo liberale di stampo statunitense aveva ormai raggiunto l'egemonia a livello di impostazione economica mondiale e in cui le organizzazioni create per contrastare i problemi legati alla mancanza di cibo (tra tutte la FAO), nonostante il supporto fornito dai neonati movimenti sociali a sostegno delle fasce deboli del settore primario, avevano progressivamente perso peso all'interno del dibattito politico. L'ampliamento del concetto di *food security* è dunque visto da Patel come una sorta di specchio per le allodole se si considera che, per quanto l'elemento assistenzialista sia scomparso dalla definizione, è altrettanto vero che nulla si dice in merito a come il "*food*" debba essere prodotto, lasciando la problematica del suo approvvigionamento alle dinamiche di mercato.

Alcune rapide considerazioni in merito al testo dell'articolo riportato sembrano doverose.

Anticipando alcuni elementi della trattazione che seguirà, appare necessario innanzitutto rilevare come alcuni degli obiettivi di cui all'art. 39 si pongano in una posizione di contrasto rispetto all'attuale regime europeo di economia di mercato libero e liberalizzato. Esempio paradigmatico è il riferimento alla stabilizzazione dei mercati di cui alla lett. c) la cui implementazione, nella accezione protezionistica che ha caratterizzato le politiche agricole europee, ma si concilia, quanto meno da un punto di vista teorico-concettuale, con una sistematica applicazione del diritto della concorrenza anche al settore primario, posto che un sistema di mercato così impostato si caratterizza per l'instaurazione di un regime di continua competizione e per il continuo cambiamento nell'assetto del sistema economico e dei soggetti che in esso agiscono i quali appunto competono per prevalere sui concorrenti imponendosi, secondo il pensiero alla base delle teorie del libero mercato, grazie alla loro maggiore efficienza e qualità produttiva<sup>51</sup>.

Ciononostante, a nostro parere, è in ogni caso inevitabile che il mutamento dello scenario economico europeo e mondiale in termini di liberalizzazione delle transazioni economiche e dei commerci porti ad un necessario ripensamento se non degli obiettivi elencati nell'art. 39, quanto meno ad una loro rilettura. La stabilità dei mercati di cui parla il TFUE deve infatti essere calata nel contesto storico in cui il contenuto dell'art. 39 è stato pensato e delineato, vale a dire un periodo in cui la necessità primaria era la ricostruzione di un'agricoltura europea e la stabilizzazione dei mercati veniva perseguita con un controllo diretto sugli stessi<sup>52</sup>. Come menzionato, un concetto di stabilità così declinato mal si concilia con un sistema economico agricolo in cui vigono le regole del

---

<sup>51</sup> Per alcune riflessioni introduttive sulla "*virtù della concorrenza*" si veda BENTIVOGLI C., TRENTO S., "*Economia e politica della concorrenza*", Carocci Editore, Roma, 2005, pp. 21 e ss.

<sup>52</sup> Come menzionato in fase di apertura del presente lavoro, obiettivo primario della Politica Agricola Comune al momento della sua ideazione e prima implementazione era il significativo incremento della produzione agricola al fine di garantire un sufficiente approvvigionamento di beni alimentari alla neonata Comunità europea i cui Stati membri fondatori uscivano devastati e fortemente impoveriti dal secondo conflitto mondiale. Obiettivo ulteriore era poi assicurare, tramite il controllo diretto dei prezzi, un profitto stabile e sufficiente alla (numerosissima) classe dei produttori agricoli, rappresentati nella stragrande maggioranza dei casi, da nuclei famigliari estesi.

libero mercato e nel quale l'intervento diretto da parte di Unione europea e Stati membri è stato sensibilmente ridimensionato. La stabilità dei mercati, che resta comunque un obiettivo che deve essere garantito, dovrà dunque concretizzarsi per il tramite di dinamiche alternative: se in passato essa era garantita da un intervento "dall'alto" da parte della Comunità stessa, oggi dovrà essere concretizzata dal basso dall'azione degli operatori economici, produttori e non, che agiscono nei mercati agricoli. Di più, il concetto di "stabilità statica" dei mercati sembra essere progressivamente abbandonato a favore di una (quasi ossimorica) "stabilità dinamica", garantita dall'equilibrio di forze gravitazionali economiche che permettono la riproposizione di equilibri appunto dinamici e non artificiosamente creati dall'intervento pubblico.

Tornando ad una più puntuale analisi del contenuto dell'art. 39 TFUE è interessante innanzitutto notare come tale disposizione normativa sia rimasta invariata sin dalla sua originaria formulazione nel Trattato di Roma del 1957, simboleggiando di fatto l'attenzione rivolta dalle istituzioni comunitarie alla sicurezza degli approvvigionamenti. Ad incrementare l'importanza del contenuto disciplinare della norma sta il fatto che, a differenza di altre aree tematiche del diritto comunitario in cui le esigenze di sicurezza imposte dall'Unione sono viste come un'eccezione (ad esempio i vincoli per necessità di pubblica sicurezza, tutela della salute umana etc.) alla altrimenti costante applicazione del modello basato sull'apertura dei mercati e della libera concorrenza, la sicurezza alimentare-*food security* è percepita come un *bene in sé*, una finalità primaria da conseguire tenendo conto di elementi economici e sociali ben precisi delineati negli altri paragrafi dell'articolo stesso<sup>53</sup>.

Aspetto in parte controverso dell'articolo è invece il riferimento alla "*sicurezza degli approvvigionamenti*", dal momento che la norma non specifica o comunque non esplicita chiaramente se questi siano o meno destinati all'alimentazione umana. Sotto un primo profilo l'espressione utilizzata deve probabilmente essere, ancora una volta, contestualizzata ed inserita nel periodo (il secondo dopoguerra) in cui la PAC è stata ideata e posta in essere. In tal senso la "*sicurezza degli approvvigionamenti*" poteva essere

---

<sup>53</sup> ALBISINNI F., "Soggetti e oggetti della sicurezza non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona", in *Rivista di Diritto Agrario*, n.4, 2010, p. 618-619.

riferita al raggiungimento di un livello adeguato di autosufficienza produttiva al fine di garantire la disponibilità di prodotti agricoli non necessariamente destinati all'alimentazione umana, quantomeno in via diretta (ad esempio mangimi), per far fronte a possibili periodi di carestia o guerra<sup>54</sup>. Se si vuole dunque leggere la norma sotto tale luce appare scontato che la sicurezza di cui all'art. 39 TFUE sia, nei suoi scopi ultimi, necessariamente riferita a garantire la stabilità, costanza e sufficienza della produzione agricola ai fini del consumo alimentare umano.

In base ad una diversa e più recente lettura, l'espressione ha invece suscitato più recenti dibattiti soprattutto con il diffondersi sempre più massiccio delle colture a scopi energetici, le c.d. "agroenergie", tanto da arrivare a discutere di "sicurezza nell'approvvigionamento energetico" o, a questo punto, di "energy security"<sup>55</sup>. La tematica legata alle agroenergie è infatti di estrema attualità e si pone in un rapporto complesso con quella della *food security*. Il ricorso a fonti energetiche alternative è infatti percepita in primo luogo come una necessità quanto mai impellente da parte dei vertici istituzionali europei al fine da un lato di individuare alternative alla dipendenza energetica dal petrolio e dai carburanti fossili in generale, dall'altro di offrire soluzioni energetiche "pulite". Ciò è eminentemente testimoniato dall'inserimento all'interno del Trattato di Lisbona, nel Titolo XXI del TFUE, di specifiche disposizioni, condensate nel dettato dell'art. 194 il quale, al par. 1, disciplina appunto come "*nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche*".

Dubbi e preoccupazioni sono comunque sorti in merito ad una sempre maggiore sottrazione dei fondi agricoli destinati alla coltivazione di beni alimentari destinati al

---

<sup>54</sup> BOLOGNINI S., "Tempi di in/sicurezza alimentare: un approccio giuridico", in SERAFIN S. e BROLLO M. (a cura di), "Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne", Udine, Forum, 2013, p.242.

<sup>55</sup> BOLOGNINI S., "Food security...", *op. cit.*, pp. 321-324; BUREAU J. C., SWINNEN J., *op. cit.*, p. 109 e ss.

consumo umano in favore di colture destinate alla produzione di biocarburanti, sia per quanto riguarda un oggettivo problema di mancanza di approvvigionamenti alimentari (e quindi di *food insecurity*), sia per quanto l'impatto ambientale che può generare un più massiccio ricorso a pesticidi ed a sostanze chimiche necessarie per sostenere la messa a coltura dei biocarburanti<sup>56</sup>. Urge però far notare come non tutte le tipologie di agroenergie abbiano conseguenze negative in tema di *food security*. Le c.d. "biomasse" utilizzano ad esempio residui e scarti della lavorazione delle coltivazioni o della lavorazione dei prodotti alimentari e non richiedono quindi la sottrazione di terreni alla coltivazione. Ancora, anche nel caso di vere e proprie colture destinate all'approvvigionamento energetico, può essere che queste vengano ottenute dallo sfruttamento di terreni che non potrebbero essere comunque destinati all'ottenimento di derrate alimentari, avendo, in tal caso, anche ricadute positive sull'agricoltura stessa, a livello di sviluppo di infrastrutture o di riutilizzo di sottoprodotti ottenuti dalla coltivazione di agroenergie.

### 3.1 La genesi della *food insecurity* europea.

Nonostante l'importanza attribuita alla sicurezza alimentare tramite l'art. 39 TFUE, la gestione delle politiche relative alla produzione delle derrate alimentari da parte dei vertici istituzionali dell'Unione ha mostrato, negli ultimi due decenni circa, un andamento contrastante rispetto a quanto sancito dalla norma sopra riportata e caratterizzato da un progressivo arretramento dell'intervento comunitario nel supporto all'agricoltura ed ad una sempre più massiccia apertura al libero mercato e alla libera concorrenza.

A tal proposito e al fine di introdurre anche un breve cenno storico propedeutico alla trattazione della tematica qui affrontata, la gestione della sicurezza degli approvvigionamenti all'interno della politica agricola comune può essere sostanzialmente divisa in due macro periodi, tra di loro separati dalla *Riforma Fishler* (la c.d. "*riforma di medio termine*") del 2003 che ha introdotto il regime di aiuti disaccoppiati (c.d.

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

“*decoupling*”) in termini di sovvenzioni a favore degli agricoltori e tipologia di produzione realizzata<sup>57</sup>.

Il primo periodo<sup>58</sup> può essere individuato nel lasso di tempo che separa il c.d. “*Piano Mansholt*”<sup>59</sup> dalla *Riforma Fishler*. Questa fase, che va dai primi anni ‘60 fino ai primi anni 2000, ha visto l’Unione europea (all’epoca ancora Comunità europea), da importatrice di beni alimentari necessari per sopperire alle devastazioni ereditate nel secondo dopoguerra<sup>60</sup>, diventare un’economia indipendente per quanto riguardava le derrate alimentari, grazie in particolar modo ad un sistema di fissazione e gestione politica dei prezzi agricoli a tutela degli agricoltori europei. Gli effetti di tale politica protezionistica erano stati talmente efficaci in termini di supporto all’incremento della produzione alimentare che, soprattutto negli anni ‘70 e ‘80, soprattutto al fine di ovviare al sopravvenuto problema della gestione del surplus di produzione, la PAC si era trasformata in un vero e proprio strumento di politica estera tramite il ricorso a forti incentivi alle esportazioni/donazioni verso i paesi in via di sviluppo.

Un secondo periodo è invece quello più recente e che separa la *Riforma Fishler* del 2003 dall’ultima versione della PAC entrata in vigore nel 2013 (PAC 2014-2020, al

---

<sup>57</sup> Per un’analisi dell’evoluzione delle politiche agricole e del cambiamento delle scelte operative attuate si veda COSTATO L.-RUSSO L., “*Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*”, Giuffrè Editore, Milano, 2015, pp. 125-173; FRASCARELLI A., “*La politica dei mercati agricoli dell’Ue per il periodo 2014-2020: un’analisi degli strumenti*”, in *Agriregionieuropa*, anno12, n.14, 2016 (reperibile online). Una ricostruzione delle condizioni storiche, politiche ed economiche relative alla nascita e alle ragioni della PAC è offerta da GREGORI M. e SILLANI S., “*Per i cinquant’anni della PAC: riflessioni in un’ottica di lungo periodo*”, in MARANGON F. e TROIANO S. (a cura di), “*I sistemi rurali di fronte al mutamento dello scenario economico globale*”, Udine, Forum, 2013, pp. 11-43. Per una rapida panoramica riassuntiva dell’evoluzione storica della PAC si veda il documento reperibile sul sito del Parlamento Europeo: [http://www.europarl.europa.eu/at\\_yourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/at_yourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.3.html).

<sup>58</sup> Per un excursus sull’evoluzione della PAC e degli sviluppi paralleli del diritto agrario e del diritto alimentare si veda COSTATO L., “*Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I piano Mansholt alla riforma del 2013*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 3, 2015, p. 306-321.

<sup>59</sup> Presentato nella sua prima versione nel 1960, prende il nome dal commissario olandese esperto di agricoltura e fu il piano di riferimento per l’adozione dei primi regolamenti agricoli del 1962. In particolare vi si rinviene la prima elaborazione di una politica agricola basata su dazi mobili alle importazioni e fissazione di prezzi politici elevati con l’intento di mettere in sicurezza l’agricoltura europea rispetto alla concorrenza dei prodotti provenienti dal suo esterno (a tal proposito si veda COSTATO L., “*Diritto alimentare e diritto al cibo...*”, *op.cit.*, p. 307-308).

<sup>60</sup> PAOLONI L., “*I nuovi percorsi della food security: dal “diritto al cibo adeguato” alla “sovranià alimentare”*”, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente*, n. 3, 2011, p. 159.

momento attuale in fase di revisione per la futura versione 2021-2027). La riforma del 2003, avviata a partire anche dalla sottoscrizione del Trattato di Marrakech del 1994 istitutivo della *World Trade Organization* (WTO)<sup>61</sup>, segna il punto di definitiva inversione di tendenza, peraltro già iniziato in modo progressivo con altri due interventi comunitari negli anni '90<sup>62</sup>, per quanto attiene alla gestione della *food security* a livello europeo. Ritenuto ormai obsoleto il problema dell'approvvigionamento di risorse alimentari, la PAC virò verso un'impostazione delle politiche legate al settore primario su di un modello neoliberale, applicando in modo generalizzato i principi del libero mercato e della libera concorrenza ed andando a ridurre drasticamente, fino a quasi del tutto eliminare il sistema di aiuti e pagamenti diretti agli agricoltori, rendendolo un mero meccanismo di sicurezza e sostegno secondario<sup>63</sup>.

Ebbene proprio l'introduzione del sistema di *decoupling* colloca la gestione della sicurezza degli approvvigionamenti europea all'interno del quadro globale delle problematiche legate alla *food insecurity*. Come accennato, il sistema precedente a quello attuale e che aveva portato ad un incremento (spropositato) delle produzioni agricole

---

<sup>61</sup> Per una trattazione della relazione esistente tra il Trattato di Marrakech e la Riforma PAC del 2003 si rimanda a BORGHI P., "La PAC del 2003 e gli accordi agricoli in seno al WTO", XXXVII Incontro di Studio del Ce.S.E.T., pp. 83-91, reperibile all'indirizzo: <http://www.fupress.net/index.php/ceset/article/view/3243/2866>.

Il Trattato di Marrakech ha rappresentato un vero e proprio stravolgimento del quadro internazionale degli accordi commerciali, anche relativi ai prodotti agrari, precedentemente delineatosi con i vari "rounds" dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (il GATT) risalente, come prima stesura, al 1947. Per quanto un procedimento di progressiva liberalizzazione del commercio a livello globale (naturalmente tra i paesi firmatari dell'Accordo) fosse già stato tentato, fu solo con la nascita del WTO e con l'istituzione di un meccanismo di risoluzione delle controversie che rendesse giuridicamente vincolanti gli impegni presi dagli Stati firmatari. La PAC del 2003 è uniformemente considerata una sorta di allineamento (per certi versi forse troppo zelante) alle decisioni prese con il Trattato di Marrakech, in particolar modo per quanto riguarda i due punti cardine del trattato stesso: i) il disaccoppiamento degli aiuti e l'istituzione di un regime unico di pagamento; ii) la condizionalità dell'aiuto al mantenimento del fondo agricolo in condizioni ottimali di produttività da parte dell'agricoltore.

<sup>62</sup> Il riferimento è alla *Riforma MacSharry* del 1992 e alla *Riforma Agenda 2000* del 1999 che avevano progressivamente e sensibilmente ridotto il livello dei prezzi garantiti iniziando di fatto il disaccoppiamento tra aiuti e produzione.

<sup>63</sup> Per un *excursus* sul mutamento delle logiche di intervento dell'Unione europea nel settore primario e in merito ai conseguenti effetti, più o meno correlati, sul livello dei prezzi di alcuni dei principali prodotti, si veda ESPOSTI R., "Il tramonto della politica di mercato tra riforme dell'Ocm e andamento dei prezzi mondiali", in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 46, 2016.

europee, era appunto basato sul “*coupling*” tra pagamenti erogati e tipologia di prodotto. I produttori di fatto venivano sovvenzionati non sulla base del fatto che svolgevano attività agricola e che il reddito da essa ricavato si qualificava come loro fonte di sostentamento principale o, ancora, in base dell’attenzione rispetto all’ambiente che ponevano nello svolgimento di tale attività produttiva, ma sulla base della categoria di prodotto alimentare che essi andavano a realizzare, proprio perché l’obiettivo originario dell’allora Comunità Europea era incrementare la produzione di specifiche derrate alimentari necessarie al sostentamento della popolazione.

Venendo allo stato attuale, un sistema di supporto alle coltivazioni basato quasi esclusivamente sull’erogazione di aiuti in funzione della disponibilità, da parte dell’agricoltore, di terreno coltivabile e di fatto slegato dalla tipologia di prodotto realizzato, la concomitante apertura alla concorrenza con i mercati globali e l’intervento comunitario relegato ad un ruolo meramente marginale ed occasionale, *sembrano* (il corsivo è dovuto alla non ancora evidente – almeno in questa parte della trattazione- relazione di causalità tra i vari elementi in discussione) aver “tradito” gli obiettivi di cui all’art. 39, par. 1, TFUE. Tali interventi hanno infatti generato forti oscillazioni dei prezzi delle principali derrate alimentari, hanno portato all’emersione di una forte insicurezza di reddito per gli agricoltori i quali, incapaci e/o impreparati a gestire un cambiamento così drastico generato tanto dall’instabilità nei prezzi (al dettaglio e al consumo), quanto dall’irregolarità della costanza dei rifornimenti di input produttivi da parte del mercato, si sono ritrovati a dover competere con realtà extra-UE economicamente, socialmente e culturalmente fortemente diverse e spesso e volentieri più competitive in termini quantitativi<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Significativo a tal proposito è proprio il constatare come, in fase di prima formulazione della PAC, la volontà degli Stati Membri era stata proprio quella di sottrarre il settore primario all’applicazione delle logiche della libera concorrenza e del mercato, scelta data dalla consapevolezza della necessità dell’intervento politico ed economico “dall’alto” a favore dell’agricoltura in un’ottica di sostenibilità del settore. In merito: COSTATO L., *op. cit.*, 2015, p. 317 e ss. Sempre dello stesso autore e sulla stessa rivista si veda: “*Dalla food security alla food insecurity*”, n. 1, 2011, pp. 3-15; “*Il nuovo titolo dedicato all’agricoltura nel TFUE*”, n. 2, 2011, pp. 119-127. Si veda inoltre RUSSO L., “*Il contenimento dell’attività produttiva e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 2011, pp. 24-27.

Per quanto il riassetto delle politiche agricole europee abbia certamente stravolto il sistema di sostegno al settore primario, è necessario precisare come non tutte le scelte attuate siano state basate solo sul prevalere dell'ideologia rigidamente liberale, ma anche su necessità reali di ammodernamento e riassetto della PAC. Ciò che viene imputato all'Unione europea (ma come si vedrà in seguito, il discorso è facilmente esteso alle altre realtà politiche ed economiche globali) non è tanto il mutamento nell'assetto della PAC, quanto l'arretramento delle istituzioni stesse dinnanzi ad una gestione maggiormente diretta delle politiche agricole comunitarie.

Come autorevole dottrina ha evidenziato, lasciando libero sfogo alle dinamiche concorrenziali e al liberismo sfrenato, il risultato è stato di fatto quello di un disinteressamento politico per quanto riguarda la gestione del settore primario ed un conseguente avanzamento nel ruolo di controllo da parte dei soggetti economici forti, vale a dire le grandi *corporations* del settore agroalimentare che operano su scala mondiale. Il disaccoppiamento che si denuncia e che sembra essere causa di instabilità e progressivo impoverimento economico, culturale, sociale e politico, non è tanto quello tra aiuti e tipologia di prodotto offerto, ma quello tra politica ed economia, laddove quest'ultima, sebbene apparentemente governata dalla superiore entità del libero mercato, dall'alto della sua supposta imparzialità, è di fatto gestita dalla volontà di pochi attori economici privati che dominano la scena economica su scala globale<sup>65</sup>.

#### **4. La *food insecurity* su scala globale: l'emergere del *global food regime*.**

Esaurite le prime questioni metodologiche e chiarito l'oggetto della trattazione di questo primo Capitolo, l'attenzione viene ora spostata sullo scenario globale, andando a considerare le tematiche legate alla *food security* non più solamente in ambito europeo, ma in un'ottica ben più ampia. La necessità di questa analisi è data dalla circostanza, precedentemente esposta, relativa alle conseguenze dell'apertura dei mercati agricoli europei alla concorrenza globale e alla formazione *de facto* di un unico mercato mondiale

---

<sup>65</sup> JANNARELLI A., *Cibo e Diritti, op. cit.*, pp. 68-69.

dei beni alimentari. La creazione di un'unica grande rete commerciale grazie all'abbattimento progressivo delle misure protezionistiche, precedentemente caratterizzanti tale settore, costringe infatti ad assumere un'ottica globale nella trattazione del tema e ad analizzare le dinamiche economiche che hanno portato al proliferare delle condizioni di instabilità e crisi.

Come brevemente anticipato in chiusura del precedente paragrafo, la maggiore problematica rilevata è il progressivo accentramento del potere decisionale, in termini di gestione economico-produttiva del settore primario, nelle mani di pochi attori economici privati che gestiscono l'agricoltura secondo logiche di liberismo sfrenato ignorando (o scegliendo di ignorare) le peculiarità di un settore economico come quello primario sotto molti aspetti delicato e caratterizzato da fragili equilibri o, sotto un altro punto di vista, da rigidi rapporti tra uomo, natura e produzione agricola.

L'idea che i sistemi di sfruttamento della terra e produzione delle derrate alimentari siano in un qualche modo coordinati a livello globale da un disegno predisposto da pochi attori economici è stato tradotto nel concetto di *global food regime*, definibile come “*a rule-governed structure of production and consumption on a world scale*”<sup>66</sup>.

Per quanto l'adesione a tale analisi delle dinamiche considerate implichi una chiara presa di posizione politica ed ideologica, sembra essere, ad oggi, l'unica possibilità di lettura sistemica dei fenomeni economici, politici, sociali e culturali legati alle vicende del settore primario e alla lettura delle problematiche legate all'agricoltura. Tale impostazione metodologica rende infatti possibile innanzitutto individuare un nesso di causalità tra molti fattori, non solo o non necessariamente solo economici, apparentemente slegati tra loro e, in secondo luogo, permette di ricostruire una concatenazione, su scala globale, di eventi che facilitano l'individuazione di un quadro generale che descriva le concause della nuova *food insecurity*<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> L'idea di un modello di *food regime* è stata proposta e successivamente elaborata da Friedman e McMichael tra la fine degli anni '80 e inizio anni '90. Il corsivo è ripreso da FRIEDMAN H., “*The Political Economy of Food: a Global Crisis*” in *New Left Review*, I/197,1993, pp. 31-32.

<sup>67</sup> JANNARELLI A., *Cibo e Diritti*, op. cit., pp. 26-27.

È dunque possibile identificare una precisa evoluzione dei *food regimes* che ha caratterizzato il sistema di produzione agricola mondiale e che ha progressivamente portato all'assetto odierno comunemente definito "*neoliberal food regime*".

Le fasi evolutive, antecedenti a quella attuale e strettamente legate alla parallela evoluzione della scienza e della tecnica applicate al settore agricolo, possono essere raggruppate in un iniziale c.d. "*Settler-Colonial Regime*" (1870-1914) da collocarsi in piena epoca coloniale ed in cui ad un'agricoltura europea ancora generalmente basata sul latifondo e sull'impiego estensivo della terra, si affianca uno sfruttamento delle colonie da parte della madrepatria in funzione delle necessità alimentari e commerciali di quest'ultima, con un drastico mutamento del territorio colonizzato il quale viene di fatto utilizzato come "granaio" da parte della potenza europea di turno. La necessità delle derrate alimentari è in questo periodo dettata dalla sempre crescente parte della popolazione che dalle zone rurali migra verso i centri urbani i quali, in continua espansione, risentono dello sviluppo dato dal massiccio processo di industrializzazione. La politica britannica per il "*cheap food*"<sup>68</sup> è un classico esempio di derrate alimentari prodotto in massa nelle colonie e importate nella madrepatria al fine di sostenere la *working class* delle grandi città industriali. Conseguenza principale di tale modalità di sfruttamento è certamente il mutamento nel *landscape* dei territori delle colonie sfruttati dalle potenze europee in base alle loro necessità e secondo i loro modelli produttivi. Secondo aspetto forse ancor più importante, è la sottrazione del controllo della terra alle popolazioni locali e il conseguente stato di dipendenza dalla volontà della madrepatria in cui queste vengono a ritrovarsi<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Si veda SODANO V., "*Food Policy Beyond Neo-Liberalism*", in *Sociological Landscape-Theories, Realities and Trends*, 2012, pp. 375-402.

<sup>69</sup> La periodizzazione e il contenuto sono ripresi da SODANO V., *op. cit.* Si veda anche FRIEDMAN H., "*The Political Economy...*", *op. cit.*, pp. 29-57; McMICHAEL P., "*A food regime genealogy*", in *Journal of Peasant Studies*, vol. 36, n.1, 2009, pp. 139-169; PRITCHARD B., DIXON J., HULL E., CHOITHABI C., "*Stepping back and moving forward*": the role of the state in the contemporary food regime", in *The Journal of Peasant Studies*, Vo. 43, n. 3, 2016, pp. 693-710; JANNARELLI A., *Cibo e Diritti*, *op. cit.*, pp. 31-34; BERNSTEIN H., "*Food Regimes and Food Regime Analysis: A Selective Survey*", in "*Land Grabbing, conflict and agrarian-environmental transformation: perspectives from East and South East Asia*", Conference Paper n. 1, 2015, reperibile online: <http://www.plaas.org.za/bicas>.

A tale primo periodo è seguito il c.d. “*Surplus Regime*” (1945-1973). È in questa fase che si ha il massimo sviluppo applicativo delle tecnologie dell’industria meccanica e chimica all’agricoltura, con l’effetto di un aumento esponenziale delle produzioni favorito dal pieno sfruttamento dei terreni agricoli e, di conseguenza, il passaggio ad un’agricoltura di tipo intensivo. L’incremento nelle capacità produttive dei settori primari (si parla sempre e comunque di quelli dei paesi industrialmente avanzati) è favorito anche dall’implementazione di politiche protezionistiche a tutela dei sistemi agricoli e dei produttori nazionali, le quali incentivano enormemente l’aspetto quantitativo della produzione fino all’ottenimento di un surplus che si concretizza nell’immagazzinaggio di derrate alimentari in eccedenza rispetto all’effettivo fabbisogno della popolazione. Ebbene è proprio tramite la gestione delle risorse in eccedenza che le due principali potenze agricole mondiali, USA e UE, assurgono a ruolo di grandi esportatori di derrate alimentari, trasformando la produzione agricola in un business a livello globale ed in un vero e proprio strumento di politica estera. È questo il periodo in cui comincia ad emergere il ruolo di grandi gruppi organizzati che detengono il controllo della produzione, ma soprattutto del commercio dei beni agricoli, andando a monopolizzare il settore. Se la problematica nel precedente *food regime* era la perdita di controllo da parte delle colonie della gestione della propria terra, in questa fase l’azione di controllo da parte dei paesi industrialmente avanzati avviene tramite la creazione di un rapporto di dipendenza delle realtà economiche più arretrate dall’importazione di derrate alimentari (spesso celate dietro l’aspetto di aiuti umanitari). In tal modo i paesi industrialmente non sviluppati non solo subiscono il rapporto di dipendenza economica, ma di fatto non pongono nemmeno le basi per uno sviluppo agricolo autonomo contando sempre sull’aiuto esterno<sup>70</sup>.

Infine, arrivando ai giorni nostri, si entra nel c.d. “*Neoliberal*” o “*Corporate Regime*”, ultima fase dell’evoluzione dei *food regimes* che individua il definitivo passaggio ad una applicazione totale delle regole del libero mercato e della concorrenza anche al settore primario. Elemento chiave è la ormai praticamente completa omologazione dei sistemi economici mondiali, creatasi con la definitiva caduta delle economie socialiste, ultima tra

---

<sup>70</sup> *Ibidem*.

tutte l'URSS ad inizio anni '90. La creazione di un unico mercato globale omogeneo in termini di modalità produttive e, sempre più diffusamente, preferenze alimentari, ha permesso una standardizzazione dei processi produttivi ed una progressiva trasformazione dei beni alimentari in *commodities*, altrimenti definibili come merci, e quindi una produzione sempre più slegata dall'effettiva necessità di un determinato bene alimentare ed invece sempre più legata ad aspetti quale il margine di profitto e la convenienza economica rispetto alla produzione di una specifica *commodity*. Ancora, si osserva il definitivo tramonto dell'intervento nazionale sull'economia, a favore di un sempre maggiore potere di pochi agenti economici privati (*Transnational Corporations-TNC's* ed *International Financial Institutions-IFI's*) ed alla creazione di organismi sovranazionali (WTO) che pur insigniti di un ruolo di controllo, mancano dell'autorità necessaria in fase di *enforcement* degli accordi presi. Si osserva dunque una programmazione della produzione su scala mondiale, dove le grandi *corporations* possono agire scegliendo dove e come prelevare determinate risorse ed a quali scopi produttivi destinare determinati territori sfruttando il loro potere economico anche per istituire specifici rapporti lungo la filiera agroalimentare e gestire tanto gli aspetti quantitativi, quanto quelli qualitativi della produzione<sup>71</sup>.

Il quadro evolutivo economico e politico sopra esposto permette di riportare il discorso alla questione della *food insecurity* e dei problemi di approvvigionamento avendo chiaro il quadro globale di rapporti economici attualmente in vigore.

In particolare è ora ben evidente il contesto all'interno del quale inserire la questione della sicurezza degli approvvigionamenti, la quale, come si può dedurre, non è più solamente legata alla mancanza di mezzi produttivi come poteva essere durante il primo *food regime*, ma è dovuta a precise scelte di politica economica, alcune delle quali così radicate all'interno delle istituzioni (si pensi al "credo" del libero mercato e della libera concorrenza all'interno delle politiche dell'Unione europea) che risulta impossibile concepire alternative senza prendere in considerazione la necessità di cambiare innanzitutto l'ideologia politica dominante, vale a dire il liberismo.

---

<sup>71</sup> *Ibidem*.

D'altro canto, non è però nemmeno possibile ipotizzare un ritorno a soluzioni di politica economica appartenenti al passato le quali hanno, a loro volta, mostrato i propri limiti, si pensi, ad esempio, alle numerose conseguenze negative generate dal protezionismo implementato in tutte le sue varie forme. Riproporre in un mondo con un'economia ed un mercato alimentari globalizzati filosofie politiche ed economiche appartenenti al passato e tendenti all'isolazionismo ed all'individualismo nazionale risulta quanto meno anacronistico.

Ancora, predicare una semplificazione sistematica dei sistemi agricoli ipotizzando un ritorno al rapporto diretto produttore-consumatore (il riferimento è alle politiche di supporto e promozione della c.d. "*filiere corte*") può sicuramente avere effetti positivi, sia per i piccoli produttori, in ottica di maggiori introiti, che per i consumatori, dal punto di vista della maggiore conoscenza del prodotto e consapevolezza nella scelta di acquisto, ma non può di certo presentarsi come una soluzione generalizzata per la risoluzione dei problemi legati allo svantaggio competitivo dei produttori agricoli ed alla progressiva industrializzazione del settore primario. Di più, in una società ormai molto disabituata al concetto di stagionalità del prodotto ed "assuefatta" da una perenne condizione di disponibilità di beni alimentari offerta dalle grandi distribuzioni, risulta impensabile realizzare un immediato annullamento dell'offerta garantita dalle massicce importazioni di alimenti dall'estero ed un ritorno ad una quanto mai idealizzata "agricoltura delle origini".

Appare necessario quindi individuare un'alternativa, una diversa modalità per sostenere il settore primario ed impedirne il suo impoverimento a vantaggio degli interessi d'impresa e, *mission* ancora più delicata, una progressiva sensibilizzazione del pubblico dei consumatori, non solo quelli "occidentali", ma anche e soprattutto quelli ben più numerosi dei paesi in via di sviluppo o, ormai ampiamente sviluppati in termini economico-produttivi, ad un nuovo approccio all'acquisto e al consumo degli alimenti.

### **5. Dalla *food security* alla *food sovereignty*.**

L'evoluzione del *food regime* sopra descritta ha posto in evidenza un progressivo imporsi delle logiche economiche sulle ragioni di stato, del potere dei grandi gruppi multinazionali sulle scelte di politica economica e del neoliberalismo (più o meno sfrenato) su tutte le altre possibili alternative ideologie socioeconomiche.

Tale condizione ha generato un generale impoverimento economico dei piccoli e medi produttori a livello globale, nonché una loro perdita di controllo o, per meglio dire, una riduzione del loro potere decisionale circa le tipologie di colture a cui destinare i terreni coltivabili, controllo di fatto passato nelle mani delle grandi *corporations* che individuano i prodotti da proporre sul mercato in base alle esigenze delle grandi masse di consumatori solitamente dislocate nei paesi sviluppati (la produzione c.d. "*export-oriented*"), arrivando ad acquistare consistenti aree di terreno coltivabile in paesi in via di sviluppo e destinandoli a produzioni destinate esclusivamente all'export (il c.d. "*land grabbing*"<sup>72</sup>).

L'arretramento dello Stato nel ruolo di supporto al settore agricolo, che nella fattispecie europea si è tradotto nelle riforme PAC all'insegna del *decoupling*, è stato compensato con un aumento generalizzato dei prezzi agricoli, aumento operato però non dalla fascia dei produttori, destinatari in precedenza degli aiuti pubblici, ma dagli operatori della grande distribuzione e commercializzazione dei beni alimentari con uno svantaggio finale per i consumatori. Si può dunque giungere alla conclusione che l'apertura alla concorrenza e al libero mercato, per quanto riguarda il commercio dei beni alimentari, abbia causato un progressivo sconvolgimento delle logiche economiche e di potere contrattuale precedentemente esistenti, destabilizzando il settore e portando ad un nuovo equilibrio in cui i soggetti deboli (produttori e consumatori) emergono come le parti svantaggiate del rapporto.

La situazione descritta è emersa nella sua nitidezza solo più recentemente nel quadro europeo delle problematiche alimentari, ma è una questione da tempo scottante e al centro di dibattiti e vere e proprie lotte/guerre politiche in molte realtà dei paesi in via di

---

<sup>72</sup> Sul tema, certamente di vastissima portata, si vedano i numerosi riferimenti bibliografici riportati da LEE J., *UPDATE: Contemporary Land Grabbing Research and Bibliography*, May/June 2018, reperibile all'indirizzo: [https://www.nyulawglobal.org/globalex/Contemporary\\_Land\\_Grabbing1.html](https://www.nyulawglobal.org/globalex/Contemporary_Land_Grabbing1.html)

sviluppo, in particolar modo quelli che per decenni, in alcuni casi per secoli, sono stati oggetto di colonizzazione e sfruttamento da parte delle potenze europee.

Queste lotte, portate avanti in modo pressoché parallelo in diverse realtà politiche ed economiche del globo, hanno in comune il fulcro attorno al quale ruota l'insieme di rivendicazioni, sociali e culturali ancor prima che economiche, avanzate da popoli da sempre sfruttati e privati del controllo diretto sulla loro terra, posto che il diritto all'autodeterminazione assume come condizione prodromica quasi ovunque il diritto al controllo sulla terra di origine, intesa come suolo produttivo, e dalla possibilità di autosostentarsi, la quale, a sua volta, si traduce nel diritto di poter determinare in modo autonomo gli utilizzi delle risorse produttive del proprio territorio di origine, senza che questi siano prestabiliti da forze esterne alla volontà sociale.

Ebbene tali rivendicazioni e necessità di indipendenza, seppur declinate secondo termini e modalità diverse, si stanno per la prima volta facendo strada anche in realtà politico-sociali ben più avanzate, economicamente e sotto il profilo dei diritti fondamentali, quali il Nord America e, nel caso specifico di questa trattazione, l'Europa.

Se la società occidentale sembrava insensibile alle problematiche legate alle necessità alimentari durante la seconda metà del '900 grazie al massiccio sviluppo del proprio settore primario, comincia ora a percepire le distorsioni causate dall'applicazione incontrastata delle sue politiche economiche a livello globale le quali si stanno riverberando nelle condizioni delle proprie realtà produttive, vale a dire le piccole e medie aziende agricole, cuore del settore primario europeo.

In sintesi, il “nuovo ordine mondiale agricolo”, tradotto nel *global food regime*, ha portato sotto una stessa bandiera, sebbene per finalità e motivazioni talvolta molto diverse per intensità e portata, le realtà produttive di paesi da sempre divisi da uno storico gap economico, sociale e culturale. La causa comune è individuabile nella volontà di autodeterminazione e controllo dei produttori sulle risorse agricole dei territori in cui essi operano, nel diritto all'autosostentamento e nell'incremento del loro potere contrattuale, traducendosi, in termini di diritti fondamentali, nella rivendicazione del c.d. “*right to food*” e nella c.d. “*food sovereignty*” a cui è dedicata la trattazione che segue.

### 5.1. Elementi di sovranità alimentare.

Introducendo il tema della *food sovereignty* non si può prescindere dal menzionare il fatto che essa sia stata sin dalle origini al centro dei programmi di riforma politica ed economica di numerosi gruppi di movimento sociale che, a partire soprattutto dagli anni '90, hanno portato avanti le lotte per il cambiamento sopra menzionate.

Tra le varie organizzazioni vale la pena citare una delle principali ed autrice di numerosi interventi e *statements* che hanno permesso l'individuazione di una definizione di *food sovereignty*: *La Via Campesina* (LVC)<sup>73</sup>. LVC è stata fondata nel 1993 a Mons, in Belgio, come organizzazione internazionale che fungesse da ricettacolo per le rivendicazioni e la tutela dei diritti non solo di piccoli e medi agricoltori, ma anche dei "senza terra", delle donne impiegate nel lavoro agricolo e delle popolazioni indigene, al fine di dare voce a chi non avesse la forza di opporsi alle potenze dell'*agribusiness*, alle logiche economiche imposte dall'alto e alle violazioni dei diritti legati al cibo, all'alimentazione e all'autodeterminazione. Da allora LVC ha assunto sempre più autorità all'interno dei dibattiti sulle questioni agrarie ed alimentari ricevendo l'attenzione di istituzioni e organizzazioni internazionali e sovranazionali, su tutte, la FAO. Proprio all'attività della LVC si deve lo sviluppo del dibattito relativo a cosa sia o come debba essere definita la *food sovereignty*.

Entrando più nello specifico nel tema, risulta necessario innanzitutto affrontare l'aspetto evolutivo del concetto di *food sovereignty*, cercando di individuare le fasi della sua prima elaborazione concettuale e applicazione concreta.

A tale proposito vengono proposte diverse possibili "date di nascita" o periodi di sviluppo. Una prima linea di pensiero pone in evidenza come menzioni del termine *food sovereignty* appaiano già dagli anni '60 e, con più decisione e dovizia di dettagli, dagli anni '80 in documenti ed atti giuridici di molti governi sudamericani (in cui la terminologia usata è spesso "*soberanía alimentaria*"). Altri invece riconducono il primo

---

<sup>73</sup> Si veda il sito de *La Via Campesina*: <https://viacampesina.org/en/>. Sulla nascita e l'attività di LVC si veda CLAEYS P., "*Via Campesina's struggles for the right to food sovereignty: from above or from below*", in *Rethinking Food Systems*, XVIII, 2014, pp. 29-52.

riferimento esplicito alla sovranità alimentare al menzionato *World Food Summit* di Roma del 1996, occasione in cui il concetto è stato proposto e delineato in un celebre *statement* proprio da parte di LVC. Infine, un diverso approccio, propone uno sviluppo progressivo del concetto di *food sovereignty* sviluppatosi a partire dall'intensificarsi della globalizzazione degli anni '70 e ricollegandosi ad una sua concettualizzazione in occasione del noto *Uruguay Round* (1986-1994) del GATT<sup>74</sup>.

Un primo rilievo che può ormai apparire scontato è quello relativo alla circostanza per la quale, a prescindere dalla “linea cronologica” che si sceglie di utilizzare, si nota chiaramente come, nell'analisi del tema, non sia possibile assumere una posizione europocentrica, ma sia anzi necessario uscire dai confini dell'Unione ed addentrarsi in realtà sociali ed economiche ben più distanti al fine di poter delineare le condizioni sulla base delle quali il concetto di sovranità alimentare è stato concepito.

Un secondo aspetto di fondamentale importanza e più di carattere metodologico è invece legato alla distinzione tra i concetti di *food sovereignty* e *food security*, in quanto le due espressioni, per certi versi sovrapponibili, non risultano equivalenti nel significato. A tal proposito vale la pena riprendere la definizione di *food security* elaborata in occasione del *World Food Summit* del 1996 e proposta in precedenza la quale appunto stabilisce come “*food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*”.

---

<sup>74</sup> Per le diverse “linee cronologiche” proposte si veda, tra i tanti, EDELMAN M. et Al. “*Introduction: critical perspectives on food sovereignty*”, in *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41, n. 6, 2014, pp. 914. Si veda anche EDELMAN M., “*Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges*”, in *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41, n. 6, 2014, p. 963. In questo secondo contributo l'Autore mette in luce le origini sudamericane del termine e lo sviluppo del concetto di sovranità alimentare in contesti economici come quello dell'America Latina a lungo sotto l'influenza politica ed economica degli USA e, in parte molto minore, dell'Europa. Edelman individua anche quelli che sembrano essere gli elementi comuni maggiormente ricorrenti nelle diverse definizioni offerte di *food sovereignty*, i quali secondo lui sono: i) il ruolo giocato da La Via Campesina nel propagandare il concetto di sovranità alimentare, in particolar modo nel 1996 al *World Food Summit* di Roma; ii) l'“antagonismo” con il concetto di *food security*, da molti considerato un antecedente “mediocre” del concetto di sovranità alimentare; iii) la progressiva rivisitazione del concetto di *food sovereignty* in varie occasioni di incontro, su scala internazionale, delle rappresentanze delle piccole realtà agricole e di altre organizzazioni civili.

Ebbene, a partire da questa definizione, viene fatto notare (confermando quanto anticipato nel precedente paragrafo) come il concetto di *food sovereignty* superi i confini della *food security*, ampliando la sfera di diritti imputabili ai singoli individui, includendo, oltre al diritto al cibo (il c.d. “*right to food*”, sul quale ampiamente in seguito) anche un “*right to produce food*”<sup>75</sup>. In sintesi, si ha sovranità alimentare non solo quando una popolazione è nelle condizioni economiche di accedere al cibo, ma anche quando è essa stessa nella condizione di autosostentarsi producendo i beni alimentari di cui ha bisogno.

Lungi dall’essere così semplicistica, il concetto di sovranità alimentare, di lontana elaborazione, ha vissuto, esattamente come quello di *food security*, varie fasi evolutive, venendo più volte rielaborato ed integrato con nuovi elementi che ampliassero la tutela offerta.

Come osservato nel precedente paragrafo relativo alla sicurezza alimentare, la definizione di *food security* offerta nel 1996 non è “completa”, nel senso che, pur arricchendo notevolmente quella precedente introdotta nel 1974 spogliandola oltretutto degli elementi assistenzialistici e protezionistici ed aggiungendo elementi legati a parametri di *food safety* relativi alla qualità e salubrità del cibo, non si premurava di definire *come* o *da chi* il cibo dovesse essere approvvigionato. In altri termini poco contava il soggetto produttore del cibo in quanto il focus veniva posto sul consumatore e sulla sua tutela e non sulle necessità dei produttori dei beni alimentari stessi.

È in questo contesto che assume rilevanza la prima manifestazione ufficiale del concetto di *food sovereignty*, offerto da LVC al *World Food Summit* del 1996, la quale tramite il menzionato *statement* affermava che “*long-term food security depends on those who produce food and care for the natural environment. As the stewards of food producing resources we hold the following principles as the necessary foundation for achieving food security [...]. Food is a basic human right. This right can only be realized*

---

<sup>75</sup> ROSSET P., “*Food Sovereignty and Alternative Paradigms to Confront Land Grabbing and the Food and Climate Crisis*”, in *Development*, vol. 54, n. 1, 2011, p. 22. È bene far notare come il rapporto tra i concetti di *food security* e *food sovereignty* sia tutt’altro che pacifico e lineare, ma anzi sia al centro di accesi dibattiti dottrinali incentrati principalmente sulla questione relativa ad una pseudo-coincidenza o, dall’altro lato, opposizione-contrasto delle due nozioni. Per un’esposizione del tema si veda CLAPP J., “*Food security and food sovereignty: getting past the binary*”, in *Dialogues in Human Geography*, Vol. 4, n. 2, 2014, pp. 206-211.

*in a system where food sovereignty is guaranteed. Food sovereignty is the right of each nation to maintain and develop its own capacity to produce its basic foods respecting cultural and productive diversity. We have the right to produce our own food in our own territory. Food sovereignty is a precondition to genuine food security”* (La Via Campesina, 1996).

Ecco dunque emergere i principali tratti della *food sovereignty*: il controllo della produzione da parte delle popolazioni locali, il diritto al cibo e il diritto a produrre il (proprio) cibo, il rispetto delle diversità culturali ed ambientali, la tutela delle individualità.

A partire da questa prima manifestazione di identità il concetto di sovranità alimentare ha attirato a sé l'attenzione di numerose organizzazioni e movimento nazionali e sovranazionali che hanno preso parte al dibattito sul tema, fatto che, a sua volta, ha dato progressivamente vita ad una nuova definizione resa nota nel 2007, in Mali, con la Dichiarazione di Nyéléni sempre da parte di LVC, in cui si afferma che *“food sovereignty is the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems. It puts those who produce, distribute and consume food at the heart of food systems and policies rather than the demands of markets and corporations. It defends the interests and inclusion of the next generation. It offers a strategy to resist and dismantle the current corporate trade and food regime, and directions for food, farming, pastoral and fisheries systems determined by local producers. Food sovereignty prioritises local and national economies and markets and empowers peasant and family farmer-driven agriculture, artisanal fishing, pastoralist-led grazing, and food production, distribution and consumption based on environmental, social and economic sustainability. Food sovereignty promotes transparent trade that guarantees just income to all peoples and the rights of consumers to control their food and nutrition. It ensures that the rights to use and manage our lands, territories, waters, seeds, livestock and biodiversity are in the hands of those of us who produce food. Food sovereignty implies new social relations free of oppression and inequality between men and women, peoples, racial groups, social classes and generations”* (Via Campesina, 2007).

Sebbene non esente da criticità<sup>76</sup>, l'ultima "versione" del concetto di sovranità alimentare manifesta, infine, un ancor più accentuato "*right based approach*" rispetto alle versioni precedenti, circostanza che ricollega il tema della sovranità alimentare al nucleo giuridico su cui esso si basa, vale a dire il diritto al cibo<sup>77</sup>. Ancora, emerge con forza l'approccio multidisciplinare alla tematica che ha inevitabilmente portato alla partecipazione di un maggior numero di attori coinvolti nella risoluzione delle problematiche alimentari, attori di natura eterogenea che hanno affiancato i movimenti sociali come LVC e portato la tematica in seno alle politiche statali<sup>78</sup>.

La principale problematica che si presenta ora è quindi la concretizzazione, nel contesto dell'economia reale, di tali proposte di contrasto all'attuale *global food regime*. Se si vuole davvero cambiare l'ordine delle cose risulta necessario un ripensamento delle modalità produttive, dell'attribuzione dei diritti, delle stesse basi giuridiche su cui poggia la divisione della proprietà terriera moderna. Emerge la necessità di una connessione del settore primario con tutti i rami dell'economia e non una strada che porti ad un "isolazionismo rurale" e ad un ritorno alle origini. È infatti necessario valorizzare tanto la funzione sociale della proprietà, quanto la funzione sociale del cibo e del tenore di vita, nonché la funzione sociale della rappresentanza politica e, da ultimo, l'aumento della redistribuzione, tra i soggetti interessati, del valore legato alla produzione agricola<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> PATEL R., *op. cit.*, pp. 666-667. L'autore mette in luce come la dicitura "*It puts those who produce, distribute and consume food at the heart of food systems*" di fatto includa al suo interno le stesse *corporations* che di fatto producono e distribuiscono cibo e di come affermare che "*food sovereignty implies new social relations*" e nello stesso momento fare riferimento al "*family farming*", per definizione una delle più antiche forme di nucleo economico-produttivo di stampo patriarcale sia quanto meno contraddittorio.

<sup>77</sup> Sul "*right based approach*", anche in contrapposizione all'"*economic approach*" si veda NERULA S., "*The right to food: holding global actors accountable under international law*", in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 44, 2006, p. 691. Una sostanziale differenza tra le due modalità di approccio si traduce nel fatto che quello *right based* sostiene che, al fine di poter giudicare positivamente una politica, in questo caso specifico, alimentare, ogni individuo in ogni dato momento debba essere nella condizione di poter accedere al cibo. Quello *economic based*, invece, ragiona per "*average points*", vale a dire che utilizza misure aggregate (ad es.: il PIL) per valutare il miglioramento di una data massa di politica economica, di fatto ignorando l'aspetto distributivo ottenuto con una data scelta.

<sup>78</sup> SCHIAVONI M. C., "*The contested terrain of food sovereignty construction: toward a historical, relational and interactive approach*", in *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 44, n. 1, 2017, pp. 2 e ss.

<sup>79</sup> EDELMAN M., *op. cit.*, p. 924 e ss.

Sembra che la strada da percorrere sia quella di una riforma del settore primario o, se si vuole, dell'*agribusiness* mondiale, verso modelli di maggiore coinvolgimento sociale e democratico non solo dei produttori, ma anche dei consumatori, con la consapevolezza che una modifica di tale portata non si risolve solo con il riconoscimento di diritti alle fasce deboli operanti nel settore primario, ma con un intero ripensamento delle dinamiche economiche e commerciali ad esso relative<sup>80</sup>.

### **5.2 Il *right to food*.**

Come si è potuto constatare con la precedente digressione dedicata alla sovranità alimentare, l'obiettivo in seno alle numerose organizzazioni sovranazionali e della società civile, a partire da contesti socio-economici di paesi in via di sviluppo fino ad arrivare a realtà economicamente più avanzate, è quello di offrire un modello economico alternativo al capitalismo liberale, non in un'ottica retrograda e di ritorno a vecchie strutture ormai anacronistiche, ma con una visione nuova ed innovativa per il futuro.

Al centro di questa visione viene posto il diritto al cibo, considerato a più riprese un diritto fondamentale ed oggi oggetto di una nuova valorizzazione come fulcro giuridico al centro delle lotte per il raggiungimento della *food sovereignty* su scala globale.

In una prospettiva storica il diritto al cibo ha visto la sua prima concreta elaborazione e collocazione all'interno di documenti giuridicamente rilevanti all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, in particolar modo in concomitanza con l'inizio del collasso delle potenze coloniali e con il progressivo processo di indipendenza delle ex colonie. Il diritto al cibo si identificando come strumento di tutela verso i cittadini rispetto all'azione politica ed economica degli Stati di appartenenza, i quali erano in tal modo spronati a favorire l'attuazione di tale diritto per sopperire alle esigenze innanzitutto di puro sostentamento alimentare delle proprie popolazioni.

---

<sup>80</sup> Di particolare interesse è la discussione circa il ruolo del commercio, soprattutto di quello internazionale, all'interno del dibattito sulla *food sovereignty*. In merito si veda WITTMAN H., "*Food sovereignty: a new rights framework for food and nature*", in *Environment and Society: Advances in Research*, n. 2, 2011, pp. 87-105.

Tra le fonti più rilevanti<sup>81</sup> si cita innanzitutto la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948, la quale all'art. 25 recita che “ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione [...]”. Più rilevante però, risulta il riferimento al diritto al cibo e, più precisamente, ad un'alimentazione adeguata, contenuto nel *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* (ICESCR, nell'acronimo inglese) adottato dall'Assemblea Generale ONU nel 1966 ed entrato in vigore nel 1976, il quale all'art. 11, par. 1, recita che gli Stati firmatari del Patto “riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché un continuo miglioramento delle proprie condizioni di vita. Gli Stati prenderanno misure idonee per assicurare l'attuazione di questo diritto e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso”. Prosegue poi al par. 2 stabilendo come gli Stati firmatari “riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie: a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali; b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei paesi importatori quanto dei paesi esportatori di derrate alimentari”.

Da precisare come il solo diritto fondamentale riconosciuto dall'art. 11 ed in tutta la disciplina del Patto stesso, sia il “diritto fondamentale alla libertà dalla fame” in quanto

---

<sup>81</sup> Giova ricordare come oltre ai due documenti in seguito richiamati, il *right to food* e il concomitante obiettivo della *food sovereignty* abbiano trovato un loro inserimento anche all'interno di numerose carte costituzionali, soprattutto di paesi in via di sviluppo che, in misura molto maggiore rispetto a quelli occidentali, hanno la percezione della problematica. Per un rapido elenco si veda SOLLNER S., “The “breakthrough” of the right to food”, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, n. 11, 2007, p. 395.

considerato l'elemento base su cui edificare e delineare gli altri diritti, quali, ad esempio, il diritto al cibo adeguato, che attiene maggiormente ad aspetti di qualità della vita, aspetti culturali e sociali garantiti dall'alimentazione<sup>82</sup>.

Per quanto considerato pressoché all'unanimità il nucleo normativo fondante l'odierno *right to food*, la disposizione riportata non ha trovato applicazione concreta se non più di due decenni dopo la sua pubblicazione. È stato infatti sulla scia del *World Food Summit* di Roma del 1996 e dell'inizio del diffondersi dei movimenti legati alla sovranità alimentare che il Comitato ONU, conscio della necessità di un intervento più deciso per la risoluzione delle problematiche alimentari (legate alla già affrontata problematica del dominio del *global food regime*), ha licenziato, nel 1999, il *General Comment 12*, vale a dire un commento ufficiale sull'art. 11 dell'ICESCR sopra riportato<sup>83</sup>. È proprio grazie a tale intervento che si pongono le basi per la transizione dal *right to food* inteso in ottica assistenziale, ad un più elaborato "*right to adequate food*", nonché al concomitante "*right to produce food*" il quale, a sua volta permette di porre le basi per una realizzazione della *food sovereignty* e quindi ad una presa in considerazione tanto dell'aspetto qualitativo del cibo, quanto dell'aspetto di inclusione sociale della produzione agricola e del controllo diretto, da parte dei produttori, dei fattori di produzione.

Tale transizione può essere dedotta dal contenuto di alcuni specifici punti del *General Comment* i quali individuano tre elementi fondamentali del diritto al cibo<sup>84</sup>. Innanzitutto, l'adeguatezza ("*adequacy*")<sup>85</sup>: il cibo deve rispettare innanzitutto i "*dietary needs*", così intendendo gli aspetti quantitativi legati alle necessità fisiologiche degli individui, nonché tenere conto della qualità degli alimenti e della loro accettabilità in termini sociali e culturali (nei limiti del possibile). In secondo luogo, la disponibilità ("*availability*")<sup>86</sup> non solo legata all'accesso diretto, in "prima persona", al cibo come prodotto della terra, ma anche all'esistenza di sistemi di trasporto e dislocazione sul territorio delle risorse

---

<sup>82</sup> SOLLNER S., *op. cit.*, p. 398.

<sup>83</sup> *Office of The High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (art. 11)*, 12 maggio 1999, reperibile online.

<sup>84</sup> Per l'analisi dei singoli punti si veda SOLLNER S., *op. cit.*, p. 398-401.

<sup>85</sup> Si vedano i paragrafi 6-11 del *General Comment 12*.

<sup>86</sup> Paragrafo 12, *General Comment 12*.

alimentari. Infine, l'accessibilità (“*accessibility*”)<sup>87</sup> la quale è distinta dal *General Comment 12* in accessibilità economica (“*economic*”) e accessibilità fisica (“*physical*”) laddove la prima sta ad indicare la possibilità degli individui di accedere al cibo tramite la propria disponibilità economica, ergo non in ottica assistenzialistica, mentre la seconda sta ad indicare la disponibilità di cibo a prescindere dalle modalità di accesso ad esso, qualora gruppi più o meno estesi di individui non avessero la possibilità di approvvigionarsene.

Di più, il *General Comment 12* ha posto l'enfasi sul ruolo attivo che gli Stati aderenti al Patto devono svolgere per garantire il rispetto del diritto del cibo, sintetizzabile in tre punti<sup>88</sup>. In primo luogo, l'obbligo di rispettare (“*to respect*”) il *right to food*, essendo agli Stati proibita ogni azione che possa compromettere l'accesso al cibo alla propria popolazione, in secondo luogo l'obbligo di proteggere (“*to protect*”) tale diritto, in particolar modo dall'azione di terze parti (ad es.: i privati, siano essi singoli soggetti o imprese) ed infine l'obbligo di implementare concretamente il *right to food*. Rispetto agli altri due obblighi, quest'ultimo è legato alla disponibilità materiale delle risorse alimentari e può a sua volta essere esplicitato in tre tipologie di obblighi. Tramite l'espressione “*the obligation to fulfill*” si vuole intendere infatti che gli Stati prendano tutte le misure necessarie per promuovere tale il diritto al cibo, sia tramite la realizzazione delle condizioni materiali per cui gli individui abbiano concretamente accesso alle risorse alimentari (“*to facilitate*”), sia nel senso di creare e diffondere la consapevolezza circa l'esistenza e la necessità di implementazione di tale diritto (“*to promote*”) e ciò tanto in seno agli organismi statali che traducano in programmi concreti l'applicazione del diritto al cibo, quanto in seno alla popolazione, tramite programmi di educazione e di diffusione di informazione circa i diritti esercitabili e rivendicabili. Infine, qualora la popolazione o gruppi ristretti di essa non avessero possibilità di accesso al cibo, sta agli Stati fornirlo (“*to provide*”) direttamente.

---

<sup>87</sup> Paragrafo 13, *General Comment 12*.

<sup>88</sup> Si veda il Paragrafo 15 del *General Comment 12* che fa riferimento alle “*obligations to respect, to protect and to fulfill*”. Per l'analisi dei singoli obblighi si veda SOLLNER S., *op. cit.*, pp. 396-397.

Si può dunque osservare come la giustiziabilità del *right to food*, è bene ricordarlo, non sempre diretta e scontata<sup>89</sup>, ma quantomeno sulla carta garantita dal *General Comment 12* e l'accresciuta consapevolezza dei diritti in seno ai singoli individui grazie alle svariate attività dei soggetti interessati nella lotta alla sovranità alimentare abbiano contribuito ad una più sistematica applicazione del diritto al cibo e ad un miglioramento, seppur ancora non sufficiente, di molte situazioni economiche<sup>90</sup>.

È stato fatto notare<sup>91</sup> come il *right to food* si qualifichi oltretutto come un diritto fondamentale del tutto particolare, dal momento che, oltre alla sua natura universale relativa ad ogni singolo soggetto, esso va coniugato di volta in volta con le diverse realtà socioeconomiche in cui ci si cala. Ben si adatta, dunque, al ruolo di strumento di tutela per interessi eterogenei che possono spaziare, ad esempio, dalle necessità di una maggiore garanzia di approvvigionamento alimentare per le popolazioni indigene del Sud America, alle rivendicazioni di un maggior potere contrattuale lungo la filiera agroalimentare per le piccole e medie imprese agricole nell'Unione europea.

Proprio quest'ultima considerazione permette di riportare l'attenzione al contesto europeo che sarà oggetto del resto della trattazione.

È stato messo in luce come la spinta verso l'elevazione del concetto di *food sovereignty* a valore universale sia nata e si sia sviluppata in contesti economicamente arretrati ed in cui le ripercussioni negative delle politiche economiche delle potenze occidentali si sono

---

<sup>89</sup> NERULA S., “*The right to food: progress and pitfalls*”, in *Canadian Food Studies*, Vol. 2, n. 2, 2015, pp. 41-51. Per quanto gli Stati facenti parte del Patto siano di fatto vincolati al rispetto delle norme in esso contenute e debbano dunque garantire il diritto al cibo così come descritto nelle sue varie e fondamentali sfaccettature, viene fatto notare come la *human right law* non abbia un “*self implementing power*”, lasciando spazio così a numerosi casi di impunità. La concreta implementazione delle norme relative al diritto al cibo (ma il discorso vale per molti altri *social human rights*) è lasciata alla forza dei singoli Stati e dipende direttamente dai programmi politici ed economici degli stessi, nonché dalla situazione economica e politica globale e dall'azione esterna dei gruppi di potere come le *corporations* o i grandi *holding* finanziarie. Sul tema, ancora più approfondito è un altro contributo della stessa autrice: “*The right to food: holding global actors accountable under international law*”, in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 44, 2006, p. 691 e considerazioni analoghe sono proposte da COOMANS F., “*Application of the international covenant on economic, social and cultural right in the framework of international organizations*”, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, n. 11, 2007, pp. 359-390.

<sup>90</sup> JANNARELLI A., *Cibo e Diritti*, *op. cit.*, pp. 103-104.

<sup>91</sup> JANNARELLI A., *Cibo e Diritti*, *op. cit.*, p. 82. Si veda anche DE FEYTER K., “*Localizing Human Rights*”, Institute of Development policy and Management, Discussion Paper, 2006, p. 9, reperibile online.

fatte sentire prima e con più forza. Lo sfruttamento della terra in una logica *export-oriented*, la messa a coltura per favorire il mercato delle agroenergie, il più recente fenomeno del *land grabbing*, lo sfruttamento ed il deterioramento ambientale, l'impoverimento delle popolazioni locali nei paesi in via di sviluppo hanno generato, come forza contraria, la nascita dei c.d. "*peasant movements*", su tutti la menzionata La Via Campesina, i quali lottano per l'affermazione di un nuovo ordine economico, sociale e culturale a favore dei ceti più deboli, facendo leva sul *right to food* come diritto universale ed inviolabile di tutti gli individui il quale, come si è visto, è entrato a far parte del contenuto normativo di molti documenti giuridici di *international law*, che, seppur con relativa forza vincolante, hanno grandemente contribuito a sensibilizzare ed indirizzare l'azione dei governi degli Stati aderenti e ad incrementare il riconoscimento del diritto al cibo e ad una sua giustiziabilità.

Viene da chiedersi ora che rilevanza abbia tale problematica all'interno del contesto europeo in cui il cittadino dell'Unione gode di tutela effettiva dei diritti fondamentali certamente maggiore di quella garantita in molti paesi in via di sviluppo ed in cui la sicurezza alimentare, a prescindere dalla volatilità e dalla tendenza all'incremento dei prezzi registrata ormai nell'ultimo decennio, è comunque garantita comunque da un settore primario mediamente efficiente ed avanzato.

Ebbene a questo punto la trattazione deve evidentemente e necessariamente spostarsi su di un altro piano che, per quanto riguarda la stragrande maggioranza dei paesi dell'Unione, non è tanto la mancanza di cibo, quanto le modalità con cui il cibo viene prodotto e distribuito. Se è vero che la situazione dell'Unione europea non può al momento essere paragonata a quella di altri Paesi in termini di *food security*, altrettanto non si può dire per quanto riguarda tutti i parametri relativi al concetto di *right to food* e *food sovereignty* sopra descritti. L'operato delle grandi *corporations* e le conseguenze delle azioni dei grandi speculatori finanziari, come si è potuto vedere, si sono fatte sentire anche in Europa ed il contraccolpo economico è stato subito tanto dai consumatori, quanto dai piccoli e medi produttori.

Ebbene le rivendicazioni dei produttori e dei consumatori europei rispetto ad un maggiore controllo delle risorse agricole dei propri territori, ad un migliore sfruttamento

della propria terra e ad un modello di industria agraria che tenga maggiormente in considerazione elementi sociali e culturali “snobbati” dall’attuale *global food regime*, fonda le sue pretese e la sua base giuridica sullo stesso *right to food* e sullo stesso concetto di *food sovereignty* elaborato e nato in contesti politici, sociali, culturali ed economici completamente diversi.

Inoltre, dato il generalizzato arretramento del ruolo degli Stati e, nel caso europeo, dell’Unione stessa, rispetto ai sostegni diretti all’agricoltura, con la concomitante ascesa al potere di altre figure dominanti, gli strumenti rimasti a disposizione dei soggetti deboli sono da individuarsi in quelle offerte dal diritto privato e, più precisamente, nelle forme di associazionismo tra produttori e figure professionali del settore agricolo.

In un mondo in cui le dinamiche interne al settore primario sembravano essere state lasciate in mano alle sole logiche di mercato e alle strategie di profitto di pochi e forti soggetti privati, i diritti al cibo e alla sovranità alimentare sembrano aver costituito una base comune per numerosi movimenti sociali che hanno come scopo il riportare in auge i *social rights* quale strumento di tutela dei soggetti deboli e elemento fondante di un nuovo assetto economico.

## CAPITOLO II

### ATTIVITÀ AGRICOLA E POLITICHE AGRICOLE NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

**SOMMARIO:** 1. Dalla *food security* statica alla *food security* dinamica; 2. Intensificazione sostenibile: prospettive globali; 2.1. Un concetto controverso; 2.2. Prospettive europee e margini di miglioramento; 3. L'attività agricola nella legislazione europea; 3.1. Competenza concorrente ed adozione degli atti agrari dopo il Trattato di Lisbona; 4. Il sostegno europeo all'agricoltura: i due Pilastri della PAC; 4.1. La nuova direzione della PAC: il *new delivery model*; 4.2. I pagamenti diretti ed il sostegno al reddito: il I Pilastro della PAC; 4.3. Gli aiuti strutturali e lo sviluppo rurale: il II Pilastro della PAC; 4.4. Il caso *Brexit*: progetti per una *environmental services policy* sulla base del II Pilastro della PAC; 5. Il rafforzato impegno ambientale dell'Unione tra il I e il II Pilastro della PAC;

#### **1. Dalla *food security* statica alla *food security* dinamica.**

Come si è cercato di delineare nel corso del precedente Capitolo, il concetto di *food security* sta ad identificare una condizione statica per la quale potenzialmente tutti gli individui del globo godono di libero accesso al cibo. L'accesso alle risorse alimentari non si traduce in una mera disponibilità fisica di cibo in ottica di sussistenza, ma si deve qualificare in termini di effettiva accessibilità economica da parte dei singoli, rispettando inoltre i requisiti e le peculiarità sociali e culturali che il ruolo dell'alimentazione e delle diverse tipologie di beni alimentari possono svolgere in diversi contesti geografici globali.

Come si è avuto modo di vedere, l'approccio alla sicurezza alimentare ed all'analisi delle sue dimensioni ha dunque subito una profonda evoluzione e anche l'ottica paternalistico-assistenzialistica delle potenze occidentali è stata sorpassata da una presa

di coscienza circa la necessità di favorire un *empowerment* delle popolazioni storicamente dipendenti dagli aiuti occidentali per l'approvvigionamento alimentare. Sebbene questo secondo aspetto ancora non abbia visto una concreta maturazione soprattutto in termini di effettivo *enforcement*, il concetto di *food sovereignty* e lo sviluppo ideologico del *right to food* segnano comunque un passo decisivo ed una base ideologica necessaria per la futura indipendenza alimentare di porzioni piuttosto significative della popolazione mondiale.

Se sotto il profilo della maturazione dei diritti fondamentali legati al cibo e all'alimentazione la strada sembra ormai spianata ed il problema maggiore (e di certo non irrilevante) rimane la loro applicabilità ed effettiva *giustiziabilità* su scala globale, la questione che si pone in un secondo momento è quella relativa alla realizzazione di un sistema produttivo che permetta una replicabilità della condizione statica di *food security* nel futuro. In altri termini, se in precedenza si è definita quella che si può definire *food security* statica, viene ora in oggetto l'analisi di una *food security* dinamica.

La replicabilità della condizione di *food security* si basa sostanzialmente sull'individuazione di dinamiche produttive che permettano la realizzazione di un settore primario tanto sostenibile quanto produttivamente reattivo e resiliente, soprattutto per quanto attiene i due fattori principali che caratterizzano le economie globali ed in particolar modo quelle agricole: il continuo aumento esponenziale della popolazione mondiale e l'apparentemente inesorabile cambiamento climatico che condiziona ed inevitabilmente condiziona sempre più drasticamente e drammaticamente le dinamiche produttive agricole.

Ebbene, l'intento programmatico che meglio traduce questa esigenza di implementare un sistema produttivo che tenga conto di tale stravolgimenti e che ha attirato sempre di più l'attenzione della dottrina e del legislatore comunitario è quello di "intensificazione sostenibile", il quale vuole andare ad individuare uno sviluppo delle politiche agricole globali e delle tecniche produttive agricole in un'ottica di aumento di resa produttiva a parità di superfici coltivate e con un impatto ambientale minimo o, meglio ancora, nullo. L'implementazione di politiche agricole all'insegna dell'intensificazione sostenibile dovrebbe proporsi come soluzione alla doppia esigenza di cui l'agricoltura a livello

globale si fa portatrice: procurare le fonti di sostentamento alimentare per la popolazione mondiale e, allo stesso tempo, tutelare i fattori produttivi stessi, suolo e ambiente in generale. In altri termini la realizzazione di sistemi produttivi così delineati permetterebbe la realizzazione di una condizione di *food security* tanto statica quanto dinamica. Come si avrà modo di approfondire in seguito, nonostante sulla carta l'intensificazione sostenibile appaia come la soluzione a molte delle problematiche legate in particolar modo alle esternalità negative generate dall'agricoltura intensiva e dallo sfruttamento prolungato delle risorse ambientali, il consenso circa una sua puntuale definizione è lungi dall'essere unanime, essendo ancora presente e forte la voce di coloro che in realtà non la ritengono nemmeno una politica perseguibile.

Tanto premesso, una volta delineato in modo più approfondito il concetto di intensificazione sostenibile, sarà necessario soffermarsi sulle condizioni propedeutiche all'implementazione di un sistema così delineato andando ad individuare innanzitutto le dinamiche che caratterizzano la produzione agricola europea (essendo il nostro campo d'analisi quello del diritto e delle economie dell'Unione) ed in particolar modo le diverse modalità di sostegno che l'Europa prevede a favore del settore agricolo. Ciò che risulta necessario indagare ed analizzare è proprio il passaggio delle politiche di intensificazione sostenibile “dalla carta al campo”, volendo così individuare il momento in cui il programma politico, o, se si vuole, l’“ideale” da perseguire, diventa azione concreta e quindi pratica produttiva. L'attenzione verrà quindi necessariamente rivolta al ruolo svolto in particolar modo dai produttori agricoli nell'implementazione di politiche volte al perseguimento di un sistema basato sull'intensificazione sostenibile, con particolare riferimento agli strumenti economici e giuridici a loro disposizione in un contesto di ormai piena e definitiva liberalizzazione dei mercati europei e globali. Gli intenti programmatici di perseguimento dell'intensificazione sostenibile devono necessariamente tradursi in programmi operativi concreti ed è proprio il momento dell'implementazione pratica quello in cui si possono incontrare inefficiente o incongruenze rispetto alle aspettative, alle previsioni e alle speculazioni meramente teoriche.

Sotto tale profilo il sostegno europeo al settore primario può essere concettualmente bipartito distinguendo le modalità di aiuto diretto, sotto forma di finanziamenti agli agricoltori o di supporto allo sviluppo delle strutture agricole, e le modalità indirette, concretizzatesi in particolar modo nella realizzazione di un sistema di regole di *competition law* parallele al diritto *antitrust* europeo “standard” e mirate alle necessità del settore primario. Mentre questo secondo gruppo di misure saranno oggetto di approfondita analisi nel corso del Capitolo successivo, l’attenzione verrà in questa sede rivolta alle misure di aiuto diretto con le quali dunque l’Unione interviene in prima persona sul settore primario finanziando il cambiamento e mirando all’evoluzione delle strutture e dinamiche produttive.

## **2. Intensificazione sostenibile: prospettive globali.**

Il concetto di intensificazione sostenibile ha progressivamente consolidato la sua presenza all’interno della produzione scientifica in ambito agro-alimentare dell’ultimo ventennio ed è entrato con prepotenza nelle linee politiche di sviluppo dei settori primari della quasi totalità delle realtà economiche globali. L’ormai maturata consapevolezza della necessità di elaborare paradigmi produttivi sostenibili ha fortemente caratterizzato, quantomeno a livello di Unione Europea, gli interventi legislativi in particolar modo degli ultimi dieci anni, andando a consolidare un *corpus* normativo che mira a fornire strumenti economici e giuridici per la promozione della sostenibilità tramite l’implementazione di politiche agricole rispettose dell’ambiente ed imperniata su di uno sfruttamento appunto sostenibile delle risorse naturali.

Sviluppatosi a partire dagli anni '90 con specifico riferimento ad alcune realtà produttive agricole dell’Africa sub-sahariana<sup>92</sup>, il concetto di intensificazione sostenibile mira all’elaborazione di una forma di produzione agricola che permetta, a parità di suolo coltivato, un aumento della resa produttiva senza che ciò comporti un danno all’ambiente

---

<sup>92</sup> L’emergere della problematica legata all’aumento di popolazione a fronte di un non proporzionale aumento delle risorse alimentari in contesto Africano si rinvia in PRETTY J., *The sustainable intensification of agriculture*, in *Natural Resource Forum*, n. 21, 1997, p. 247-256 e REARDON T., CRAWFORD E., DIAGANA K., *Promoting Farm Investment for Sustainable Intensification of African Agriculture*, USAID, 1996.

circostante ed un deperimento delle risorse naturali sfruttate<sup>93</sup>. Alla base del concetto vi è una semplice, quanto drammatica presa di consapevolezza: l'umanità è in crescita esponenziale e le risorse naturali destinate alla produzione di cibo a sua disposizione sono limitate e, mantenendo l'attuale tasso di incremento demografico, saranno a lungo termine insufficienti per garantire la sussistenza dell'intero genere umano. Di più l'ambiente naturale globale è stato seriamente danneggiato ed indebolito dall'attività agricola tanto estensiva quanto intensiva e la sua naturale capacità di rigenerazione delle risorse è stata, in numerose aree del pianeta, gravemente compromessa.

È dunque necessaria un'immediata e decisa inversione di tendenza che permetta all'umanità di elaborare un sistema di approvvigionamento delle risorse alimentari che non sia basato sullo sfruttamento sistematico ed irreversibile delle stesse, ma che ne permetta la rigenerazione, pur mantenendo livelli di produzione adeguati al fabbisogno alimentare globale. Ciò a maggior ragione se si tiene conto che le stime di crescita della popolazione mondiale indicano un'umanità che raggiungerà (e forse supererà) i 9 miliardi di individui nel 2050<sup>94</sup>, *deadline* ormai impressa a fuoco in tutti i programmi di riforma dei vari settori agricoli.

Se da un lato la necessità di un cambiamento è condiviso pressoché all'unanimità, dall'altro non sembra invece essersi concretizzata quella visione comune relativamente a cosa effettivamente si intenda per "intensificazione sostenibile". Il concetto, come sopra riportato, è stato sicuramente delineato nei suoi elementi principali, ma da un punto di vista operativo non si sono ancora individuate delle modalità di applicazione pratica e concretizzazione di quello che possa essere un *sistema* di produzione di beni alimentari che appunto permetta un incremento produttivo senza un aumento di superfici coltivate e

---

<sup>93</sup> La definizione di intensificazione sostenibile è condivisa pressoché universalmente. Si veda, tra i molti, GARNETT T., GODFRAY C., "*Sustainable intensification in agriculture. Navigating a course through competing food system priorities*", FCNR and Oxford Martin School, 2012, p. 8 e ss. Degli stessi Autori, per una panoramica generale sul concetto di intensificazione sostenibile in relazione a quello di *food security* si veda *Food security and sustainable intensification*, in *Philosophical Transactions*, 2014, su <https://royalsocietypublishing.org/doi/full/10.1098/rstb.2012.0273>.

<sup>94</sup> Per approfondite valutazioni in merito ai futuri trend di aumento demografico in relazione alla costanza o meno di risorse per il mantenimento della popolazione su scala globale si veda il Report FAO, *The Future of Food and Agriculture. Alternative Pathways to 2050*, Rome, 2018, su <http://www.fao.org/3/I8429EN/i8429en.pdf>.

## Capitolo II: Attività Agricola e Politiche Agricole nell'Ordinamento dell'Unione Europea

con un impatto ambientale minimo o pari a zero. Allo stato attuale, infatti, con “intensificazione sostenibile” si individuano una serie di tecniche produttive tra loro slegate e non implementate con sistematicità e pianificazione, ma demandate spesso e volentieri all’iniziativa del singolo.

A livello di legislazione dell’Unione Europea, negli anni, le iniziative volte alla sostenibilità sono state molteplici e ad oggi caratterizzano fortemente la legislazione della Politica Agricola Comune (PAC), tanto da andare a costituire il nocciolo duro della c.d. “condizionalità” sulla base del rispetto della quale i produttori agricoli ottengono poi il diritto all’erogazione delle misure di aiuto economiche<sup>95</sup>. Le politiche del c.d. “greening”, rinnovate e potenziate con l’ultima versione della PAC (2014-2020), pongono al centro dell’attenzione la cura dell’ambiente e lo sviluppo di un’agricoltura europea che valorizzi le risorse naturali prevenendone il deperimento.<sup>96</sup> Di più, tramite l’erogazione, diretta ed indiretta, di aiuti, l’obiettivo del legislatore europeo si estende oltre la semplice sostenibilità ambientale e mira a favorire una più generale *produzione di beni pubblici* da parte dell’agricoltura, all’interno dei quali la tutela dell’ambiente è declinata come tutela del paesaggio, della sua flora e fauna e di tutti gli aspetti culturali, sociali e storici intrinsecamente legati all’attività agricola.

Per far sì, però, che tali intenti programmatici e indirizzi politici non rimangano lettera morta è necessario che gli attori protagonisti della produzione alimentare (produttori agricoli *in primis*) pongano effettivamente in essere tale rivoluzione produttiva e che, da un lato siano stimolati a farlo, dall’altro abbiano a loro disposizione strumenti appropriati per operare. L’anello di congiunzione, se lo si vuole così definire, tra programma politico

---

<sup>95</sup> A tal proposito si veda quanto contenuto nell’art. 93, lett. a) del Reg. 1306/2013, laddove si indica la disciplina dei criteri di gestione obbligatori con riferimento, tra gli altri, al settore «ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agronomiche del terreno». Sul punto, in generale sul c.d. “greening” e sulla c.d. “environmental policy integration” e le sue dinamiche relativamente alla formazione della PAC si veda ALONS G., “Environmental policy integration in the EU’s common agricultural policy: greening or greenwashing?”, in *Journal of European Public Policy*, 24, 2017, 1604 e ss.

<sup>96</sup> Esplicito riferimento alla tutela ambientale si rinviene proprio nel Reg. 1307/2013, art. 43, par. 2, disciplinante l’erogazione di aiuti diretti per perseguire «i) la diversificazione delle colture; ii) il mantenimento dei prati e pascoli permanenti esistenti; iii) la costituzione di aree di interesse ecologico». Importante far peraltro notare come la parte delegata “all’inverdimento” sia l’unica dell’aiuto c.d. “spacchettato” a non poter subire variazioni, in termini di percentuali sul totale della misura erogata, tra i diversi Stati Membri dell’Unione.

e cambiamento a livello di economia reale e di sistemi produttivi si individua, banale dirlo, nella concreta attività poi effettivamente svolta dai soggetti che realizzano i beni alimentari e che li distribuiscono sui mercati di riferimento. A tal fine, come anticipato in fase di introduzione, risulta necessario prendere in considerazione da un lato gli strumenti di supporto al mercato e alle strutture agricole delineati dall'attuale PAC (e dalla riforma proposta dalla Commissione europea nel giugno 2018 di cui ampiamente in seguito) e dall'altro e le dinamiche interne che caratterizzano il funzionamento della filiera agro-alimentare ed in particolare quelli che possono essere gli snodi problematici di "trasmissione" della sostenibilità e dell'incremento produttivo. Il ciclo di sostenibilità deve essere completo: a poco servono le richieste di rispetto del *greening* da parte dei produttori agricoli se poi non ci si occupa, ad esempio, della gestione degli sprechi generati a valle nella fase di distribuzione del prodotto sul mercato e, ancora, a poco serve la diversificazione delle colture se poi questa porta ad un più inteso sfruttamento delle risorse idriche.

### **2.1. Un concetto controverso.**

Risulta necessario innanzitutto soffermarsi sul concetto di intensificazione sostenibile e considerarne brevemente le caratteristiche, calandolo poi nel contesto europeo.

Come menzionato, l'intensificazione sostenibile si qualifica come un concetto controverso che ad oggi continua a dividere il mondo accademico e la produzione scientifica generando un ventaglio di posizioni dottrinali che spaziano da visioni estremamente ottimiste, a punti di vista più moderati, a vera e propria avversione. Alcuni infatti ritengono che concrete soluzioni di intensificazione sostenibile già esistano e siano poste in essere, garantendo migliori rese produttive a fronte di un impatto ambientale ridotto, mentre posizioni più scettiche o avverse fanno notare come il concetto stesso assuma tratti ossimorici e che, per definizione, non sia possibile concepire l'aumento di quantità di beni alimentari prodotta senza, come conseguenza, un aumento degli spazi dedicati all'agricoltura o prescindendo da un più massiccio ed invasivo sfruttamento delle

risorse ambientali<sup>97</sup>. Ancora, a prescindere dal fatto che quella di intensificazione sostenibile sia una denominazione appropriata in relazione alle finalità che essa si propone di perseguire<sup>98</sup>, il dibattito verte anche su quali siano effettivamente gli obiettivi prioritari per quanto riguarda il futuro della produzione agricola, se quelli di sostenibilità o quelli di intensificazione della produzione.

Sotto tale profilo risultano di particolare interesse le valutazioni relative alla reale necessità di aumento della produzione su scala globale, laddove voci più critiche fanno notare come, in termini di approvvigionamento di risorse alimentari, il reale problema non sia la mancanza di cibo, quanto quello della possibilità di accesso economico ad esso<sup>99</sup>. L'attuale approccio all'intensificazione sostenibile sembra infatti perdere di vista

---

<sup>97</sup> A tal proposito si veda GARNETT T., GODFRAY C., *Ibidem*, pp. 10-11. In merito al disaccordo esistente nella comunità scientifica circa il concetto di intensificazione sostenibile si veda PETERSEN B., SNAPP S., “*What is sustainable intensification? Views from experts*”, in *Land Use Policy*, 46, 2015, p. 1 e ss. Di particolare interesse è l'aspetto, fatto emergere dagli Autori, di come taluni esperti ritengano che il concetto di intensificazione sostenibile, nella sua essenza, vari a seconda di chi è il soggetto che lo definisce. Tale considerazione per porre in evidenza la circostanza per la quale anche l'impresa della grande distribuzione agro-alimentare si sia “impossessata” del concetto di intensificazione sostenibile di fatto decontestualizzandolo ed utilizzandolo come strumento di propaganda verso un pubblico ormai maggiormente sensibilizzato rispetto alle questioni ambientali (p. 7 e ss.).

<sup>98</sup> Un acceso dibattito è sorto anche in merito all'esistenza di discipline alternative legate al concetto di intensificazione sostenibile e che potrebbero prenderne il posto come soluzione sistemica di riferimento e che, a detta di alcuni, sembrano essere di più facile implementazione. A tal proposito di nuovo GARNETT T., GODFRAY C., *Ibidem*, pp. 19-20. PETERSEN B., SNAPP S., *Ibidem*, a pag. 3 riportano un elenco di approcci alla produzione agricola che permettono una riduzione dell'impatto ambientale e che potrebbero sostituirsi almeno in parte a quello di intensificazione sostenibile. Si veda poi il rapporto tra i diversi concetti di “sviluppo sostenibile”, “sostenibilità”, “intensificazione” e “intensificazione sostenibile” sinteticamente ma chiaramente delineati da LOOS J. et Al., “*Putting back meaning into “sustainable intensification”*”, in *Frontiers in Ecology and the Environment*, 12, 2014, p. 357. Ancora con un approccio critico sul concetto di intensificazione sostenibile in agricoltura si veda STRUIK P., KUYPER T., “*Sustainable intensification in agriculture: the richer shade of green. A review*”, in *Agronomy for Sustainable Development*, 39, 2017, p. 1 e ss.

<sup>99</sup> A tal proposito sembrano calzanti le valutazioni di HUNTER C. et Al., “*Agriculture in 2050: Recalibrating Targets for Sustainable Intensification*”, in *BioScience*, 67, 2017, p. 386 e ss. Gli Autori pongono in evidenza come le stime circa la necessità di un aumento produttivo di beni alimentari su scala globale spesso siano esagerate e valutate a partire da stime di base ormai superate. In altri termini spesso e volentieri la produzione scientifica non tiene conto dell'incremento produttivo già ottenuto ed elabora le stime circa le necessità di approvvigionamenti a partire da dati ormai superati. In particolar modo gli Autori sostengono che l'attuale produzione agricola mondiale dovrebbe crescere del 25%-70% circa per rispondere al fabbisogno della popolazione globale nel 2050, a fronte invece delle stime spesso proposte che arrivano a parlare di un raddoppio dell'attuale regime produttivo.

## Capitolo II: Attività Agricola e Politiche Agricole nell'Ordinamento dell'Unione Europea

le diverse dimensioni della *food security* comunemente intesa, la quale, come ampiamente esposto nel corso del precedente Capitolo, oltre a delineare l'accesso fisico ai beni alimentari, prevede che gli individui abbiano accesso economico al cibo e siano quindi posti nella condizione tale da poter provvedere in modo autonomo all'approvvigionamento per il proprio fabbisogno<sup>100</sup>. Ebbene, su scala globale, il problema, sebbene non ovunque, sembra essere riconducibile non tanto a necessità di un massiccio aumento produttivo, quanto piuttosto all'elaborazione di un sistema di approvvigionamento delle risorse alimentari maggiormente efficiente nella redistribuzione del cibo dal luogo di produzione alle zone dove risulta maggiormente necessario, introducendo quindi questioni maggiormente legate a problematiche di giustizia sociale, anche intesa in senso intergenerazionale<sup>101</sup>.

Ciononostante, a prescindere al momento dalle valutazioni di carattere sociale, un aumento della produzione e/o della produttività dei terreni si configura ciononostante come una necessità, tanto a livello globale, quanto a livello europeo. Ancora, nonostante l'attenzione dedicata all'aspetto di sostenibilità, a fronte dell'aumento della popolazione mondiale precedentemente prospettato, la produzione di beni alimentari dovrà necessariamente aumentare, per quanto ottimali possano rivelarsi le modalità di redistribuzione.

---

<sup>100</sup> Come si è avuto modo di delineare nel corso del Capitolo I, la definizione oggi universalmente condivisa di *food security*, sebbene non quella definitiva nel suo contenuto, è quella proposta ad opera della FAO in occasione del *World Food Summit* del 1996 tenutosi a Roma, in cui si è stabilito che «*food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*». Il report ufficiale del *World Food Summit* di Roma 1996 si reperisce su <http://www.fao.org/docrep/003/w3548e/w3548e00.htm>. La letteratura in merito è vastissima, a titolo di esempio si veda i *Policy Briefs* della FAO su: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Cocept\\_Note.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf), dove viene offerta una più precisa definizione e il concetto viene sviscerato in tutte le sue componenti principali.

<sup>101</sup> A tal proposito si veda LOOS J. et Al., Idem, p. 356 e ss. Gli Autori, con riferimento a copiosa bibliografia, pongono in evidenza come il concetto di intensificazione sostenibile a cui attualmente si ricorre, possa fraintendere quelle che sono le reali priorità da perseguire, tanto in termini di produzione quanto in termini di sostenibilità. Tra i vari aspetti di critica viene posto in evidenza proprio il problema della "giustizia", intesa anche in senso intergenerazionale, ribadendo proprio l'aspetto dell'accesso al cibo delineato dal concetto di *food security* e di come questo venga spesso trascurato a favore di una maggiore attenzione per le questioni legate all'incremento della produzione agricola (si veda pp. 357-358).

Nonostante il concetto di intensificazione sostenibile si focalizzi su come modificare il regime produttivo agricolo globale, al fine di rendere possibile una condizione di *food security* dinamica e quindi garantire approvvigionamento di beni alimentari alle popolazioni mondiali per il futuro, un secondo ed altrettanto determinante ambito di intervento che i legislatori delle diverse realtà economico-produttive globali dovranno andare a considerare è quello relativo alle abitudini alimentari dei propri popoli. In altri termini, al fine di favorire l'intensificazione sostenibile, oltre ad intervenire dal lato dell'offerta di beni alimentari tramite un aumento della produzione globale e un miglioramento della resa dei terreni, sarà necessario intervenire anche dal lato della domanda di cibo.

È di estremo interesse osservare come analizzando le diete delle popolazioni globali si possa infatti stimare l'impatto che determinate scelte alimentari hanno a livello ambientale, prendendo in considerazione l'effetto causato dalla retrostante attività produttiva necessaria per la realizzazione di determinati cibi<sup>102</sup>. Ad esempio, l'aumento di consumo di carne e di cibi derivanti da attività di allevamento, così come la produzione dei c.d. "*luxury crops*" (coltivazioni per la produzione di alcol, tabacco, *biofuel*, mangimi etc.) ha incrementato l'impatto ambientale generato dall'agricoltura. Gli allevamenti, in particolar modo quelli intensivi, richiedono un più elevato utilizzo di energia per il mantenimento e l'eventuale aumento produttivo, dirottando inoltre lo sfruttamento dei terreni verso la produzione di mangimi o destinandoli a pascolo, mentre la preferenza per il consumo di *luxury crops* richiede un'estensione delle superfici coltivate che vengono però sottratte alla produzione di beni alimentari per il consumo umano<sup>103</sup>. Recenti studi

---

<sup>102</sup> A tal proposito si veda il lavoro di SPRINGMANN M. et Al., "*Health and nutritional aspects of sustainable diet strategies and their association with environmental impacts: a global modelling analysis with country-level detail*", in *Planetary Health*, 2, 2018, p. 451 e ss.

<sup>103</sup> È stato rilevato come l'impatto della produzione di carne, prodotti di acquacultura, uova e prodotti lattiero-caseari richiedano l'uso dell'83% dei terreni agricoli mondiali e contribuiscano per il 56%-58% delle emissioni inquinanti derivanti dalla produzione alimentare, contribuendo però solo per il 37% al contributo proteico dell'alimentazione umana e per il 18% a quello calorico (si veda POORE J., NEMECEK T., "*Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*", in *Science*, 360, 2018, p. 987 e ss.). Analoghi rilevamenti sono effettuati per quanto concerne l'impatto della coltivazione di mangimi rispetto a beni alimentari di consumo umano dal momento che oltre ad un maggior uso di risorse richieste per la coltivazione del prodotto stesso, viene richiesto un più massiccio ricorso a mezzi di trasporto per poi dislocare il mangime così realizzato presso i centri di allevamento. Analoghe valutazioni relative

hanno tentato di apprezzare con maggiore precisione l'impatto che il cambiamento di diete alimentari potrebbe avere in termini di sostenibilità e di mutamenti di paradigmi produttivi. A seconda degli obiettivi che possono essere perseguiti emerge in generale come, nei paesi sviluppati, la riduzione di consumo di alimenti di derivazione animale e la loro sostituzione con alimentazione di derivazione vegetale permetta innanzitutto un miglioramento dei livelli nutrizionali, seguito da una riduzione della mortalità prematura dovuta a diete alimentari scorrette o sbilanciate e ad una riduzione di impatto ambientale, soprattutto per quanto riguarda l'emissione di gas serra<sup>104</sup>.

Questo aspetto della problematica è sicuramente il più spinoso perché si tratta di tentare una modifica delle abitudini alimentari di intere popolazioni andando quindi ad indirizzare le scelte di consumo personali. Mentre a livello di paesi sviluppati la possibilità di intervento e sensibilizzazione dei consumatori può presentare ampi margini di miglioramento, su scala globale la questione è certamente di una complessità enorme soprattutto se si considera la circostanza per la quale in molte realtà dei paesi in via di sviluppo la possibilità di consumo, per riprendere l'esempio sopra proposto, di cibo di derivazione animale (a fronte di un costante aumento del potere d'acquisto) rappresenta un cambiamento in positivo rispetto ad una precedente dieta molto più debole e soprattutto molto meno diversificata. La possibilità di variare la propria alimentazione traduce un raggiungimento di benessere economico in precedenza sconosciuto e certamente non incline al mutamento sulla base di valutazioni di diete alimentari magari elaborate in ambienti accademici e istituzionali europei o nordamericani<sup>105</sup>.

---

all'impatto sull'ambiente delle attività di allevamento possono essere riscontrate in SPRINGMANN M. et Al., "*Options for keeping the food system within environmental limits*", in *Nature*, 562, 2018, p. 520, dove gli Autori fanno notare come la realizzazione di prodotti di derivazione animale generino, tra le altre cose, il 72%-78% totale delle emissioni di gas serra derivanti dall'attività agricola.

<sup>104</sup> POORE J., NEMECEK T., *Ibidem*. Gli Autori pongono l'accento sulla necessità dei mutamenti di diete alimentari su scala globale pur riconoscendone la difficoltà d'implementazione. Con particolare riferimento alla realtà statunitense, dove il consumo di carne è tre volte quello medio globale, si potrebbe raggiungere una riduzione dal 61% al 71% delle emissioni derivanti dalla produzione di beni alimentari di origine animale. Allo stesso modo SPRINGMANN M. et Al., "*Options for keeping...*", *Idem.*, p. 521, dove gli Autori riportano come un cambiamento verso "*healthier diets*" potrebbe ridurre l'emissione di gas serra del 29% a livello globale.

<sup>105</sup> In generale, come osservato anche da SPRINGMANN M. et Al., "*Health and nutritional aspects...*", *Ibidem*, la discussione relativa ai cambiamenti alimentari da parte dei consumatori a livello globale deve

In generale il problema dell'implementazione di un sistema di produzione basato sull'intensificazione sostenibile deve per forza essere affrontato prendendo in considerazione entrambi gli approcci menzionati e quindi agendo tanto dal lato dell'offerta dei prodotti agricoli, a livello di operato dei produttori e degli altri soggetti che si collocano sulla filiera agro-alimentare, quanto a livello di domanda di beni alimentari andando quindi a sensibilizzare i consumatori relativamente all'impatto che un mutamento dei loro regimi alimentari potrebbe avere tanto sulla loro salute quanto sull'ambiente.

## **2.2. Prospettive europee e margini di miglioramento.**

Delineato dunque il concetto ed individuate le criticità relative ad una sua più completa condivisione a livello teorico, un secondo punto che necessita attenzione è quello relativo al perché si debba o si possa parlare di intensificazione sostenibile in Europa, contesto economico-politico caratterizzato dalla presenza di alcune delle realtà produttive più avanzate del pianeta e dove la questione della disponibilità fisica di beni alimentari è stata risolta con decenni di incremento produttivo, sviluppo tecnologico e politiche agricole protezionistiche che hanno garantito all'odierna Unione Europea una condizione ormai stabile di *food security*. Connesso a questa prima considerazione vi è poi un altro aspetto, vale a dire la circostanza per la quale l'Europa si qualifica anche come una delle aree più antropizzate del pianeta non presentando, almeno apparentemente, le caratteristiche di

---

tener conto dei diversi contesti geografici che si prendono in considerazione e non aspirare ad un'omologazione dei regimi alimentari su scala globale, dal momento che il cibo, come peraltro più volte rimarcato nelle condivise definizioni di *food security* riportate anche nel presente contributo, deve tener conto, oltre che degli elementi legati alla sua presenza e qualità fisica, anche di aspetti sociali e culturali che ne caratterizzano da sempre il consumo. Questo a maggior ragione se poi si considera, come pongono in evidenza gli Autori, che il cambiamento di dieta verso un maggior consumo di prodotti di origine vegetale comporterebbe in molti paesi in via di sviluppo una estensione e intensificazione delle colture con un conseguente incremento di utilizzo delle risorse, dal momento che, a differenza di contesti maggiormente sviluppati, si dovrebbe andare a costituire un sistema di approvvigionamento al momento spesso e volentieri non adeguato e che possa sostenere la domanda di cibo di tali realtà peraltro quasi sempre maggiormente popolate.

territorio in cui poter incrementare più di tanto le produzioni agricole (tramite estensione delle colture o tramite una loro intensificazione).

Sotto il primo profilo è bene ricordare come in realtà la questione circa la sicurezza degli approvvigionamenti in Unione Europea non sia affatto da dare per scontata e di come le prime avvisaglie legate ad una latente insicurezza alimentare fossero emerse con prepotenza con lo scoppio della crisi finanziaria del 2007-2008 e con il conseguente andamento estremamente altalenante dei prezzi delle derrate alimentari che aveva a sua volta generato un clima di incertezza nei mercati agricoli di cui si è parlato nel corso del precedente Capitolo<sup>106</sup>. Non verificandosi in Europa situazioni di significativa indisponibilità fisica di beni alimentari, la fisionomia di questa *food insecurity* assume lineamenti di carattere prettamente economico-commerciale essendo di fatto generata, in primo luogo, dall'ormai definitiva globalizzazione ed interconnessione dei mercati di vendita dei prodotti alimentari e, in secondo luogo, dalle interferenze nella circolazione delle merci a livello geografico che possono a loro volta generare situazioni di incertezza circa la frequenza degli approvvigionamenti<sup>107</sup>. L'instabilità che ha colpito i mercati

---

<sup>106</sup> Il tema è stato affrontato nel precedente Capitolo al quale si rimanda per una più approfondita trattazione. Si ripropone come riferimenti bibliografici, a titolo di menzione, JANNARELLI A., *Cibo e diritti*, Giappichelli Editore, Taranto, 2015, con riferimento in particolar modo alle valutazioni dell'Autore circa la presenza di un "intervento umano" tra le cause scatenanti la crisi dei prezzi del 2007-2008, non attribuibili a fallimenti legati a dinamiche c.d. "naturali" di mercato. Sulla crisi dei prezzi si veda in particolar modo il lavoro di MCMICHAEL P., "A food regime analysis of the world food crisis", in *Agriculture and Human Values*, 26, 2009, p. 281 e ss.

<sup>107</sup> Sotto questo profilo assume significativa importanza la situazione del mercato dei beni agro-alimentari (e non solo) del Regno Unito per il periodo post-*Brexit*. Al momento della stesura del presente contributo, il governo di Londra non può prevedere quali saranno le modalità di regolazione dello scambio di alimenti tanto per quanto attiene alle relazioni con l'UE, tanto per quel che riguarda la posizione del Regno Unito all'interno del WTO e quindi del commercio internazionale. A fronte di possibili se non altamente probabili situazioni di incertezza circa i rifornimenti alimentari per il periodo post-*Brexit*, il governo britannico è arrivato a nominare un ministro per la gestione del c.d. "*stockpiling*" (l'accantonamento di alimenti e, forse ancora più significativo, medicinali) in vista di una chiusura delle frontiere o più semplicemente di una molto più probabile impennata dei prezzi. L'esempio appare quanto mai calzante per dimostrare come all'interno della sviluppata Europa uno delle sue realtà più economicamente avanzate possa ritrovarsi a fronteggiare probabili condizioni di incertezza di approvvigionamento alimentare (e di altri beni di prima necessità) non tanto per la loro assenza fisica, ma per questioni legate a rapporti commerciali, in un primo momento, o per inaccessibilità economica da parte dei cittadini del Regno Unito una volta che *Brexit* entrerà in vigore. Sullo *stockpiling* e sulla nomina del ministro ad hoc, a titolo informativo, si veda il seguente articolo su <https://www.theguardian.com/business/2018/sep/26/uk-appoints-food-supplies-minister-amid-fears-of-no-deal-brexit>. Per quanto riguarda alcune valutazioni sull'agricoltura in UK per il periodo post-

agricoli europei nel periodo immediatamente successivo alla crisi finanziaria è figlia tanto della menzionata globalizzazione dei mercati, quanto delle politiche di liberalizzazione della PAC attuate a partire dalla fine degli anni '90 che hanno portato ad una progressiva riduzione delle forme di aiuto a favore dei produttori agricoli.

Per quanto attiene al secondo profilo, un recente studio<sup>108</sup> ha posto in evidenza come il territorio europeo, in termini di stato di intensificazione dell'attività agricola, sia molto diversificato essendo possibile notare infatti come l'agricoltura dell'Europa settentrionale ed occidentale sia già molto intensiva, mentre vi siano spazi per un aumento della produzione soprattutto nelle aree orientali e meridionali dell'Unione. A prescindere da una più approfondita analisi delle diverse realtà geografiche che caratterizzano il Continente, per la quale si rimanda alla bibliografia in nota, non si può non menzionare il fatto relativo alla concreta possibilità di operare un miglioramento a livello europeo in termini di perseguimento di intensificazione sostenibile e con particolare riferimento alla realtà italiana identificata come una delle aree con il maggior potenziale in tali termini<sup>109</sup>. Come rilevato, nonostante l'immane complessità della tematica e la quasi impossibilità di prendere in considerazione tutte le variabili relative alle dinamiche che caratterizzano la produzione agricola e la sua successiva immissione sui mercati di riferimento, alcuni ambiti di intervento possono essere individuati. Particolare attenzione è dedicata alle possibilità di implementazione di *multi cropping* (o policolture) per un migliore sfruttamento dei terreni già destinati all'agricoltura riducendo quindi la necessità di utilizzo di nuovi appezzamenti di terreno, di *no-till farming* (coltivazione senza aratura dei terreni) al fine di preservare maggiormente il benessere del suolo senza tecniche invasive, di *deficit irrigation* (irrigazione controllata) al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse idriche e di progressiva riduzione o abbandono delle c.d. "*luxury crops*" sopra

---

*Brexit* si veda, tra i molti, HOUSE OF LORDS, *Brexit: Agriculture*, 20th Report of Session 2016-2017, 2017.

<sup>108</sup> SCHERER L., VERBURG P., SCHULP C., "*Opportunities for sustainable intensification in European agriculture*", in *Global Environmental Change*, 48, 2018, p. 43 e ss.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 49.

menzionate le quali sottraggono terreno coltivabile altrimenti destinabile a produzione di beni alimentari per il consumo umano<sup>110</sup>.

Tralasciando gli aspetti legati alla coltivazione delle *luxury crops* che sono direttamente legati alle abitudini di consumo dei consumatori e quindi rientrano in un certo qual senso nelle misure di modifica della domanda di beni alimentari di cui si è discusso sopra, le altre forme di intervento contemplate nello studio menzionato, oltre ad impattare positivamente a livello ambientale e a livello di produttività, supportando quindi la validità del concetto stesso di intensificazione sostenibile, si dimostrano anche soluzioni economicamente più vantaggiose per i produttori stessi i quali, grazie ad una riduzione delle risorse d'acqua utilizzate, ad un minor uso di macchinari agricoli (e quindi di carburanti), nonché grazie ad un miglior sfruttamento dei terreni a propria disposizione, potrebbero trarre vantaggi in termini di riduzione di costi di produzione ed essere quindi motivati a livello economico nell'apportare i cambiamenti proposti.

Come anticipato in fase di introduzione, gli aspetti di maggiore problematicità sorgono se si prendono però in considerazione i soggetti atti ad implementare tali modifiche, vale a dire i produttori. Lo studio citato rileva infatti come ad essere più aperti all'innovazione siano mediamente gli agricoltori più giovani, più istruiti e proprietari di aziende agricole di grandi dimensioni, laddove però la media europea denuncia un'età elevata dei produttori e una altrettanto elevata presenza di piccole e medie imprese operanti nel settore primario, con particolare riferimento alle realtà mediterranee<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 48 e ss. Per alcuni esempi di ulteriori tecniche che, a seconda dei casi, incrementino la biodiversità piuttosto che l'intensificazione si veda PETERSEN B., SNAPP S., *Ibidem*, p. 5.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 49 ss. Fondamentale rilevare come a guidare le scelte degli agricoltori non sia tanto (o non solo) l'attenzione e l'interesse per le tematiche ambientali, quanto piuttosto la concreta possibilità di un cambiamento in meglio della propria attività produttiva, soprattutto in termini di ritorno economico. A tal proposito, con riferimento alle realtà produttive del Regno Unito, si veda FIRBANK L. et Al., "*Evidence of sustainable intensification among British farms*", in *Agriculture, Ecosystems and the Environment*, 17, 2013, p. 58 e ss. Lo studio pone in evidenza come i *drivers* che guidano le scelte degli agricoltori siano sostanzialmente legati alla volontà di controllare l'utilizzo e la gestione dei propri terreni per massimizzare i profitti e quindi, come menzionato nel testo principale, la possibilità di un approccio produttivo che permetta ad esempio di ridurre i costi degli input è ben visto e seguito. Lo studio citato pone in evidenza come anche tra gli agricoltori maggiormente sensibili alle questioni ambientali le motivazioni che spingono al cambiamento dei propri sistemi produttivi in termini di sostenibilità siano prettamente di carattere economico-finanziario e di come, al fine di sostenere tale tendenza, forme di supporto pubblico e di aiuti economici siano di fatto necessarie.

A fronte di tali necessità il legislatore europeo ha tentato di offrire delle soluzioni tramite interventi mirati inseriti nell'ultima versione della PAC e nella proposta di riforma per la PAC 2021-2027 di cui in seguito.

Sotto un primo profilo rilevano le forme di aiuto e supporto per ingiovanire appunto la categoria degli agricoltori e favorire un ricambio generazionale, ma anche l'inserimento di forze innovative in agricoltura<sup>112</sup>. Più ad ampio raggio è poi il tentativo dell'Unione Europea di favorire la creazione di una categoria di produttori agricoli maggiormente preparata e con una mentalità per così dire maggiormente manageriale-aziendale, volendo far tramontare l'idea dell'agricoltore-contadino e potenziare, favorendone l'emersione, quella dell'imprenditore agricolo, conscio tanto del proprio ruolo produttivo quanto delle responsabilità che caratterizzano il "fare agricoltura".

Sotto il profilo delle dimensioni mediamente ridotte delle imprese operanti nel settore agricolo di più si dirà nel corso dei successivi due Capitoli, basti qui ricordare come il tema sia presente nel dibattito relativo alla struttura del settore primario sin dagli albori della PAC, come la necessità di rimediare alla frammentazione dell'offerta agricola sia una consapevolezza ben salda in seno alle istituzioni europee e come il legislatore dell'Unione abbia tentato di ovviare a tale problematica tramite la disciplina dell'associazionismo economico dei produttori agricoli.

### **3. L'attività agricola nella legislazione europea.**

Venendo a trattare la gestione del settore primario a livello europeo e le forme di supporto all'attività agricola implementate negli anni dall'Unione, giova innanzitutto, sotto un profilo di impostazione metodologica, delineare che cosa si intenda con il termine "agricoltura" all'interno della normativa europea, essendo, dopotutto, l'attività economica posta al centro delle tematiche discusse.

---

<sup>112</sup> A tal proposito si vedano le norme dedicate ai giovani agricoltori contenute all'art. 50 del Reg. 1307/2013 e le modifiche apportate l'art. 3, punto 10, lett. a-e del Reg. 2393/2017, c.d. "omnibus", che, a partire dal 1 gennaio 2018, ha elevato le forme di aiuto da destinare ai giovani agricoltori elevando dal 25% iniziale ad un 50% la percentuale dell'aiuto di base su cui calcolare l'importo destinabile. Il Reg. *omnibus* offre inoltre, all'art. 1, punto 1, lett. a), una più precisa e puntuale definizione di "giovane agricoltore", andando a modificare il precedente contenuto normativo del Reg. 1305/2013.

Ebbene si pone subito in evidenza come la materia agricola, quantomeno all'interno del testo dei Trattati dell'Unione (artt. 38-44 TFUE), non sia definita con riferimento alla particolare attività svolta, ma in relazione alla tipologia di prodotto realizzato<sup>113</sup>. Pur operando un generico richiamo ad essa, stabilendo che “*il mercato unico comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli*”, l'art. 38 TFUE, rispettivamente al paragrafo 1, seconda frase, e al paragrafo 3, disciplina che “*per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti*” e che, specificando la definizione introdotta, “*i prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato I*<sup>114</sup>”. Il dettato dell'art. 38 permette di operare dunque due principali rilievi relativamente all'ambito di applicazione della disciplina europea che concerne il settore primario.

È innanzitutto possibile osservare come vi sia una distinzione tra i concetti di “agricoltura”, che non viene peraltro definita in modo puntuale, e di “commercio dei prodotti agricoli”, a voler distinguere quindi l'attenzione dedicata all'attività produttiva derivante dallo sfruttamento del suolo rispetto alla commercializzazione dei beni da essa derivati. Come è stato fatto notare, tale separazione permette di individuare un sistema in cui il supporto allo sviluppo rurale e alla produzione di beni agricoli da un lato e la disciplina commerciale dei prodotti agricoli dall'altro, possano essere perseguiti e sviluppati in via parallela<sup>115</sup>.

In secondo luogo, è possibile individuare un elemento di discordanza tra la definizione di “prodotti agricoli” proposta al par. 1 e richiamata al par. 2, art. 38 TFUE e invece il

---

<sup>113</sup> In merito si veda GERMANÒ A., “*Manuale di Diritto Agrario*”, Giappichelli Editore, Torino, 2016, pp. 23-25.

<sup>114</sup> È bene precisare che come l'art. 38 TFUE, par. 1, ultima frase, specifica come “*i riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine «agricolo» si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore*”. Ciononostante, la trattazione delle tematiche relative alla pesca, per quanto in parte analoghe e/o sovrapponibili a quelle legate all'agricoltura in senso stretto, non sono oggetto di trattazione e di interesse nel presente lavoro posto anche che buona parte delle norme contenute nei Regolamenti PAC, su tutti, a titolo di esempio, la definizione di “attività agricola” proposta dal Reg. 1307/2013 di cui in seguito, escludono la pesca dal proprio ambito di applicazione.

<sup>115</sup> SGARBANTI G., *Le fonti del diritto agrario*, I, CEDAM, Padova, 1988, p. 312.

richiamo all'elenco di prodotti incluso nell'allegato I il quale si qualifica come riferimento per l'applicazione degli artt. 39-44 (par. 3) e assumerà particolare rilevanza in tema di applicazione del diritto della concorrenza, di cui in seguito. Il richiamo all'allegato I propone un riferimento ad elenco di prodotti tassativo, ma altamente eterogeneo e per certi versi incongruente rispetto ai parametri di riferimento richiamati al par. 1, essendo infatti inclusi all'interno del menzionato allegato tanto prodotti *da non considerarsi agricoli* in quanto di seconda o successiva trasformazione, quanto essendo da esso esclusi prodotti *da considerarsi agricoli* in quanto "prodotti del suolo" (ad esempio il cotone)<sup>116</sup>.

Da queste considerazioni emerge la natura economica e commerciale delle disposizioni e degli intenti generali del Trattato il quale, sin dalla sua prima versione, si è posto quale finalità primaria la realizzazione di un mercato comune in cui i prodotti realizzati nel territorio degli Stati membri potessero liberamente circolare. L'attenzione del legislatore dunque non è tanto sull'individuazione di un concetto di "agricoltura" il quale, di fatto, non si può ricavare dal contenuto del Trattato, quanto piuttosto sul delineare le categorie di prodotti che siano frutto della coltivazione del suolo o dell'allevamento o, se prodotti di prima trasformazione, il cui prezzo sia fortemente condizionato da quello della materia prima agricola da cui essi derivano<sup>117</sup>. La principale finalità consiste, in ultima analisi, nella tutela degli agricoltori, quale obiettivo della PAC delineato dall'art. 39 TFUE.

L'agricoltura, definita con riferimento all'attività produttiva effettivamente svolta, compare invece all'interno della più recente versione della PAC ed in particolar modo nell'art. 4, par.1, lett. c) del Regolamento 1307 del 2013 che disciplina le "*norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune [...]*". L'articolo menzionato indica infatti come con "*attività agricola*" si intenda appunto "*i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli [...]; ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione [...]; iii) lo svolgimento di un'attività minima,*

---

<sup>116</sup> COSTATO L.-RUSSO L., *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>117</sup> *Ibidem.*

*definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione*". A loro volta i "prodotti agricoli" la cui produzione definisce l'attività agricola sopra delineata, vengono definiti dalla successiva lett. d) dell'art. 4 come *"i prodotti, esclusi i prodotti della pesca, elencati all'allegato I dei trattati, nonché il cotone"*. Tale impostazione sembrerebbe ribadita dalla proposta di riforma per la PAC 2021-2027 la quale all'art. 4, par. 1, lett. a) della proposta di Regolamento sui Piani strategici della PAC<sup>118</sup> stabilisce come gli Stati membri, nella stesura dei piani strategici, indichino una definizione di "attività agricola" che sia tale da includere *"la produzione dei prodotti agricoli elencati nell'allegato I del TFUE, compresi il cotone e il bosco ceduo a rotazione rapida, e il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti"*.

La nozione di attività agricola riportata segna un passo evolutivo non indifferente soprattutto in ottica di approvvigionamento di beni alimentari e di politiche di *food security* soprattutto se si confronta il dato normativo sopra menzionato con quello caratterizzante la precedente versione della PAC<sup>119</sup>. La sostanziale differenza consiste nell'enfasi posta dal legislatore europeo nel citato Reg. 1307/2013, sull'effettivo svolgimento, da parte dell'agricoltore, di una attività di produzione agricola (il c.d. "active farmer"<sup>120</sup>) divenuto poi "genuine farmer" nella proposta di riforma per la PAC

---

<sup>118</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, Bruxelles 1.6.2018, COM(2018) 392 final.

<sup>119</sup> Il riferimento è all'art. 2 del Regolamento 1782 del 2003 all'interno del quale con "attività agricola" si intendeva *"la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali [...]"*. In merito si veda ALBISINNI F., "Le proposte per la riforma della PAC verso il 2020: profili di innovazione istituzionale dei contenuti", in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 4, 2011, pp. 614 e ss.

<sup>120</sup> ALBISINNI F., "Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?", in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013; TOMMASINI A., "Strategie di competitività nel sistema agroalimentare in funzione nella nuova PAC (imprenditori agricoli alla riscoperta della food security)", in *Rivista di Diritto Alimentare*, n.3, 2013, p. 15 e ss.

2021-2027 di cui in seguito, non ritenendo sufficiente il solo “*mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali*”.

In definitiva emerge come all'interno del diritto comunitario l'agricoltura goda in un certo senso di una doppia definizione: la prima, utile ai fini dell'applicazione del diritto europeo della concorrenza, basata sul riferimento alla produzione e commercio di una specifica categoria di prodotti rigorosamente elencati nell'allegato I del Trattato. La seconda, elaborata in sede di attribuzione di aiuti diretti alle imprese agricole, incentrata sul concetto di attività agricola e strettamente legata tanto all'aspetto dell'effettiva realizzazione da parte dell'agricoltore di prodotti agricoli pur sempre riferiti all'allegato I, quanto al fatto che lo svolgimento di attività agricola rappresenti la sua principale fonte di reddito e non una parte limitata della sua attività. Nella seconda accezione di ritrova dunque una maggiore centralità dell'attività agricola in quanto atto produttivo legato allo sfruttamento del terreno ed ai criteri di gestione che devono essere seguiti al fine rendere tale attività produttiva sostenibile, non concentrando quindi l'attenzione sulla fase di immissione sul mercato dei beni agricoli.

Un ulteriore rilievo che le definizioni sopra proposte permettono di fare è che si ricollega all'aspetto di regolazione economica intrinseco nei trattati e nella normativa europea, attiene alla circostanza per la quale al centro della disciplina comunitaria del settore primario vi sia l'attività agricola in quanto attività economica e non in quanto strumento di approvvigionamento alimentare in via esclusiva. Per quanto la sicurezza degli approvvigionamenti figuri tra gli obiettivi PAC delineati dall'art. 39 TFUE, pur con gli elementi di incongruenza rilevati nel corso del Capitolo precedente, tanto il TFUE stesso, quanto e in maggior misura i Regolamenti PAC, non disciplinano l'agricoltura in funzione della produzione di beni alimentari esclusivamente destinati al consumo umano, ma disciplinano l'agricoltura in quanto, appunto, attività economica caratterizzata da particolari aspetti e criticità. Al centro dell'interesse dei Regolamenti PAC vi è sostanzialmente la stabilità del settore primario ed in particolar modo dei produttori agricoli quale specifica categoria economico-produttiva.

### 3.1. Competenza concorrente e adozione degli atti agrari dopo il Trattato di Lisbona.

Una disciplina dell'attività agricola comunitaria è dunque, sin dalla prima versione del Trattato di Roma del 1957, espressamente prevista dai trattati europei e, di più, fino al Trattato di Lisbona del 2009 istitutivo del TFUE, la materia agricola rientrava all'interno delle competenze esclusive dell'Unione. Il passaggio di questa all'interno delle competenze concorrenti tra Unione e Stati membri assume rilevanza notevole soprattutto alla luce del confronto tra il contenuto delle disposizioni rinvenibili rispettivamente all'art. 4, par. 2, lett. d) TFUE, dove si afferma, appunto, la competenza concorrente dell'Unione in tema di agricoltura e all'art. 38, par. 1 TFUE, che afferma, che *“l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca”*. Infatti, se da un lato l'Unione sembra arretrare rinunciando alla sua competenza esclusiva e lasciando maggior spazio all'azione individuale degli Stati membri, in un secondo momento, con il menzionato contenuto dell'art. 38, sembra tornare a confermare il suo ruolo-guida nella determinazione delle finalità della politica agricola comune<sup>121</sup>.

A tal proposito, anche in ragione dell'assetto agricolo offerto dalla PAC 2014-2020, assume fondamentale importanza il contenuto dell'art. 2, par. 2 del TFUE laddove afferma che *“quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore”*. La disposizione che però maggiormente rileva ai fini della presente analisi è quella in cui si afferma che *“gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”*. In altri termini, nel caso

---

<sup>121</sup> In merito si veda D'ADDEZIO M., *“Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?”*, in *Rivista di diritto Agrario*, vol. 2, 2010, p. 250.

l'Unione scelga di non esercitare o di esercitare in misura minore le proprie prerogative<sup>122</sup>, il raggio di azione degli Stati membri potrebbe sensibilmente ampliarsi<sup>123</sup>.

Tale (nuovo) assetto sembra dunque rispecchiare una precisa volontà politica dell'Unione per quanto attiene le dinamiche di gestione e di disciplina dell'attività agricola comunitaria per il futuro<sup>124</sup>. Infatti, come si avrà modo di vedere anche in seguito, la nuova struttura della PAC e, parallelamente, la precisa attribuzione di competenze delineata dal TFUE, si traduce in un tentativo di rafforzamento della guida politica europea in tema di politiche agricole a fronte di un (apparentemente) ampliato potere decisionale-operativo garantito agli Stati membri. In altri termini, rispetto alle precedenti versioni della PAC, l'Unione sembra voler attribuire più autonomia agli esecutivi nazionali in termini di modalità applicative delle disposizioni comunitarie, in un'ottica di valorizzazione soprattutto delle realtà regionali, ma tale tendenza alla "ri-nazionalizzazione"<sup>125</sup> delle politiche agricole è controbilanciata da un rafforzamento

---

<sup>122</sup> Non per forza il non-intervento legislativo dell'Unione si traduce in un suo disinteresse o in un maggiore spazio d'azione volontariamente concesso agli Stati membri, può ben essere che sia invece frutto di un'impossibilità a legiferare frutto del mancato raggiungimento della maggioranza necessaria in sede di votazione al Parlamento Europeo o al Consiglio o da simili ostacoli in materia procedurale che non permettono l'adozione della disciplina prevista. In merito si veda COSTATO L., *"Il nuovo titolo ..."*, op. cit., p. 120.

<sup>123</sup> ADORNATO F., *"Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile"*, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 2, 2010, p. 281; ALBISINNI F., *"Le proposte per la riforma della PAC verso il 2020"* op. cit., pp. 608-609.

In tema di attribuzione delle competenze a livello di Unione europea necessità un rapido quanto significativo richiamo all'art. 5 TUE il quale delinea innanzitutto il principio di attribuzione (par. 2) in base al quale l'Unione "agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono state attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri". Segue poi il principio di sussidiarietà (par. 3) in base al quale l'Unione nelle materie che non sono di competenza esclusiva interviene "soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione". Infine, (par. 4) il principio di proporzionalità in virtù del quale "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati".

<sup>124</sup> In merito si veda GERMANÒ A., *"Manuale di Diritto Agrario"*, op. cit., p. 21.

<sup>125</sup> *Ibidem*. Considerazioni in merito al processo di "ri-nazionalizzazione", con riferimento al testo TFUE, sebbene in merito ad una versione precedente della PAC, si rinvencono anche in ADORNATO F., op. cit., pp. 281-283 e in ALBISINNI F., *"Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona"*, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 2, 2010, pp. 226 e ss. In merito all'ulteriormente rafforzato processo di ri-

dell'impostazione comunitaria della PAC stessa. La direzione intrapresa è sempre e comunque disciplinata da normativa comunitaria, peraltro di attuazione diretta e quindi fortemente centralizzata, in linea d'altronde con il tradizionale controllo esercitato dalle istituzioni comunitarie per quanto attiene alle politiche agricole.

In tema di competenza agraria europea merita soffermarsi brevemente sulle modalità di adozione degli atti agrari così come delineata dal Trattato di Lisbona nel 2009 dal momento che, con il passaggio alla procedura legislativa ordinaria, si è perso quel "trattamento speciale" riservato all'agricoltura che i Trattati comunitari le avevano da sempre riservato. Ciò assume rilevanza in virtù dei menzionati discorsi in merito alla perdita di eccezionalità del settore agricolo e di una progressiva "tecnicizzazione" della disciplina agraria comunitaria.

Venendo alle fonti di riferimento, l'adozione degli atti agrari da parte dell'Unione è disciplinata dall'art. 43 del TFUE il quale, al par.1, stabilisce che *"la Commissione presenta delle proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune [...]"* proseguendo poi, al par. 2, affermando che *"il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria<sup>126</sup> e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli [...] e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi*

---

nazionalizzazione in occasione della proposta di riforma per la PAC post-2020 si rimanda alla bibliografia dei paragrafi successivi.

<sup>126</sup> La procedura legislativa ordinaria è delineata dal contenuto dell'art. 294 del TFUE e, qualora non vi sia dissenso tra le istituzioni coinvolte (Commissione, Consiglio e Parlamento), la procedura è strutturata come segue (rispettivamente i parr. 2-4, art. 294): *"La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio"* Da qui prende avvio la fase di "prima lettura" dopo la quale *"il Parlamento europeo adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento europeo, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo"*. La procedura si complica notevolmente qualora non venga raggiunto un accordo sulla proposta legislativa iniziale. Prende infatti avvio la fase di c.d. *"seconda lettura"* (parr. 7-9, art. 294) che vede coinvolti Parlamento e Consiglio in un rinvio di proposte di modifica e/o ratifica del testo originariamente proposto. Se neanche dopo questo passaggio l'accordo è raggiunto subentra la fase di c.d. *"conciliazione"* al termine della quale, se si trova un accordo tra Parlamento e Consiglio sul testo da adottare, si passa alla fase di c.d. *"terza lettura"* come ultima possibilità di adozione dell'atto. La procedura descritta non necessariamente si rivela essere sistematicamente così estesa dal momento che, a partire dalla fase di seconda lettura, l'art. 294 prevede la non adozione dell'atto qualora il dissenso da parte del Consiglio piuttosto che del Parlamento sia manifestato con determinate soglie di maggioranza o una decisione di assenso non pervenga nelle tempistiche espressamente previste dall'art. stesso.

*della politica comune dell'agricoltura e della pesca*".

Ciò che emerge<sup>127</sup> dall'analisi del contenuto normativo sopra citato è, in definitiva, un accresciuto potere della Commissione europea, a svantaggio non tanto del Parlamento, quanto del Consiglio il quale, nella precedente versione del Trattato (all'art. 37 TCE), aveva il potere unico di adottare, a maggioranza qualificata, regolamenti e direttive in materia agricola. La Commissione infatti, oltre a mantenere il potere di proposta degli atti agricoli, ha anche assunto il ruolo di organo dirimente gli eventuali conflitti tra Parlamento e Consiglio nell'evolversi della procedura legislativa ordinaria, così come disciplinato dall'art. 294 TFUE.

Il Parlamento dal canto suo vede accresciuto il proprio ruolo non rappresentando più solo un organo di consultazione, ma potendo ora esercitare una azione attiva nel delineare le politiche agricole e nel dialogare con Commissione e Consiglio su un piano paritario<sup>128</sup>. Ciò che però sembra il caso di far notare è che se l'intento della riforma proposta con il TFUE di porre il Parlamento maggiormente nel vivo della regolazione agricola e renderlo un organo di riferimento nella definizione della PAC è stato effettivamente perseguito<sup>129</sup>, l'effetto di maggiore novità che è stato effettivamente ottenuto con il Trattato di Lisbona è l'accresciuto potere della Commissione tanto in fase propositiva, quanto in fase decisoria circa l'adozione degli atti agrari. Si noti infatti come la stessa procedura legislativa ordinaria delineata dall'art. 294, richiede al Parlamento, al fine di respingere o emendare le proposte del Consiglio, una votazione della maggioranza dei propri membri. Si delinea in tal modo la necessità di raggiungere una soglia di voto piuttosto alta il che rende l'effettivo potere di intervento del Parlamento quantomeno smorzato rispetto agli obiettivi dichiarati. Si è infatti evidenziato un prevalere *“della responsabilità*

---

<sup>127</sup> Il riferimento per l'analisi della “nuova” procedura legislativa è ad ALBISINNI F., *“Istituzioni e regole dell'agricoltura ...”*, op. cit., pp. 219 e ss.

<sup>128</sup> ALBISINNI F., *“Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?”*, in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013.

<sup>129</sup> L'accrescimento del ruolo del Parlamento europeo in materia di adozione degli atti agrari è al centro degli obiettivi dell'Unione di garantire maggiore incisività al processo decisionale democratico e alla rappresentanza dei cittadini in sede europea. In merito si veda NASCIMBENE B., *“I Trattati dopo Lisbona. Profili generali e politica agricola comune”*, in COSTATO L. et al. (a cura di), *“Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I Riflessi sul diritto agrario alimentare ed ambientale”*, Atti del Convegno di Ferrara del 6 e 7 maggio 2011, p. 14.

*tecnica della Commissione sulla responsabilità e rappresentatività politica del Parlamento e del Consiglio, con una netta riduzione della sindacabilità delle scelte in sede politica*<sup>130</sup>”.

#### **4. Il sostegno europeo all'agricoltura: i due Pilastri della PAC**

Il regime per il sostegno al settore primario europeo, oltre all'eccezione agricola applicata in tema di diritto antitrust di cui si darà ampiamente conto nel prossimo Capitolo, comprende anche una disciplina specifica in tema di aiuti diretti concessi agli agricoltori<sup>131</sup>. Tale disciplina, nell'assetto della PAC 2014-2020, è contenuta nei

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>131</sup> Un breve cenno merita la disciplina europea sugli aiuti di stato applicata al settore agricolo, tenendo in mente che misure di aiuto dirette a sostegno del mercato e delle imprese sono già previste tanto nel sopra citato Reg. 1307/2013, quanto nel Reg. 1305/2013 oggetto di analisi del prossimo paragrafo. La disciplina europea sugli aiuti di stato è contenuta agli artt. 107, 108 e 109 TFUE e si fonda sostanzialmente sull'incompatibilità con il mercato interno, “*nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri*”, degli “*aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*” (art. 107, par. 1, TFUE). Essenziale al fine della materia in questa sede trattata è la constatazione di come gli aiuti concessi tramite risorse dell'Unione non ricadano nella definizione di aiuti di stato. Viene istituito poi, dall'art. 108, par. 1, l'esame permanente delle misure di aiuto e, al par. 3 dello stesso articolo, l'obbligo di comunicazione, da parte degli Stati membri, di tutte le nuove misure di aiuto. Il par. 2, comma 3, riguarda invece casi di deroga al divieto generale di aiuti di stato, prevedendo che “*il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione [...]*” (interessante notare come la maggior parte di tali esenzioni siano state concesse proprio al settore agricolo. A tal proposito si veda GENCARELLI F., “*Gli aiuti di stato in agricoltura*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 2009, pp. 23-49). Infine, l'art. 109 prevede che “*il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura*”. Tale disposizione individua una ulteriore previsione di deroga a favore del settore agricolo dal momento che vi è la possibilità, per le istituzioni comunitarie, di adottare regolamenti specifici per l'applicazione degli artt. 107 e 108. In ogni caso, per quanto concerne il settore agricolo, la disciplina relativa agli aiuti di stato è stabilita, oltre che dai menzionati articoli, dal già ampiamente discusso art. 42 TFUE il quale si pone, come si è detto, in una posizione di superiorità gerarchica in quanto a finalità da perseguire. Di qui le applicazioni (parziali) della disciplina di cui agli artt. 107-109 TFUE ai prodotti agricoli appartenenti all'OCM unica ex art. 211 del Reg. 1308/2013 e per i prodotti non assoggettati all'OCM unica, ex art. 3 del Reg 1184/2006 adottato proprio in attuazione dell'art. 42 TFUE (per una rapida rassegna di alcuni provvedimenti specifici adottati sulla base delle disposizioni di cui all'art. 109 si veda

## Capitolo II: Attività Agricola e Politiche Agricole nell'Ordinamento dell'Unione Europea

regolamenti 1307 e 1305 del 2013, laddove il primo disciplina le “*norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune [...]*” (il c.d. “primo pilastro” della PAC) ed il secondo è relativo al “*sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) [...]*” (il c.d. “secondo pilastro” della PAC)<sup>132</sup>. L’assetto così delineato è poi attualmente oggetto di discussione in vista della riforma PAC che darà avvio alla successiva versione delle politiche agricole europee con la PAC 2021-2027 e che, ad oggi, si è concretizzata

---

COSTATO L., RUSSO L., *op. cit.*, p. 102). Dato l’ordine gerarchico stabilito dall’art. 42 TFUE, peraltro supportato dalla priorità attribuita al contenuto normativo-programmatico dell’art. 39 TFUE che dell’art. 42 è riferimento normativo in termini di finalità della PAC da perseguire, sembra venirsi a costituire una sorta di “sistema di emergenza” secondario rispetto alla disciplina di aiuti già prevista dal diritto comunitario. In altri termini, la possibilità di esenzione, prevista dal citato art. 108, rispetto all’applicazione degli artt. 107-109 al settore agricolo, sembra garantire, in casi di assoluta necessità, la possibilità di intervento statale diretto tramite risorse pubbliche non comunitarie a supporto del settore primario.

<sup>132</sup> Il sistema così delineato ha necessitato, sin dalla prima implementazione della PAC, di precise modalità di finanziamento e di erogazione degli aiuti al settore agricolo, i quali erano inizialmente erogati da un unico fondo, il *Fondo europeo di orientamento e garanzia* (FEAOG). Questo era a sua volta suddiviso in due sezioni, Orientamento e Garanzia, le quali avevano la finalità di finanziare rispettivamente gli interventi sulle strutture agricole e di erogare gli aiuti al mercato. Tale sistema storicamente caratterizzato da una maggiore erogazione di aiuti al mercato rispetto a quelli strutturali, in vista di una progressiva trasformazione della PAC in termini di liberalizzazione del mercato agricolo stesso, ha necessitato di una profonda rielaborazione nella sua architettura avvenuta nel 2005 (per mezzo del Reg. 1290) con la scissione del preesistente FEAOG in due distinti fondi: il *Fondo europeo agricolo di garanzia* (FEAGA) e il *Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale* (FEASR). Il Reg. 1290 del 2005 è stato in ultima istanza abrogato dal Reg. 1306 del 2013 “*sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune [...]*”, il quale si qualifica come regolamento trasversale alla PAC disciplinando tanto le modalità e le risorse per il finanziamento dei due pilastri, quanto le regole ed i requisiti che i soggetti beneficiari degli aiuti dovranno rispettare e di cui si darà conto in seguito. Per quanto attiene ai due fondi sopra citati i riferimenti interni al Reg. 1306 sono rispettivamente l’art. 4 e l’art. 5. In particolare, per ciò che maggiormente interessa in questo momento, l’art. 4 afferma che “*il FEAGA è gestito in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l’Unione. Esso finanzia le seguenti spese, che devono essere effettuate in conformità del diritto dell’Unione: a) le misure dirette a regolare o sostenere i mercati agricoli; b) i pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla PAC; [...]*” mentre l’art. 5 stabilisce che “*il FEASR è gestito in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l’Unione. Esso finanzia il contributo finanziario dell’Unione ai programmi di sviluppo rurale eseguiti in conformità del diritto dell’Unione sul sostegno allo sviluppo rurale*”. Il regolamento disciplina poi in modo dettagliato l’individuazione da parte dei singoli Stati membri degli organismi pagatori ed il loro ruolo, nonché le regole specifiche ai singoli pagamenti erogati dai due fondi. Per la ricostruzione qui proposta si veda COSTATO L.-RUSSO L., *op. cit.*, pp. 253 e ss.

con le proposte di regolamento<sup>133</sup> della Commissione europea le quali, tra le altre cose, andranno ad abrogare i menzionati Reg. 1305 e 1307 del 2013, nonché quello del Reg. 1308/2013<sup>134</sup>. Riforma peraltro anticipata ed in parte implementata con l'entrata in vigore il 1 gennaio 2018 del Reg. 2393/2017, c.d. “*omnibus*”.

Le modifiche apportate, anche se al momento solo in qualità di proposte di riforma, sono certamente significative e, come si avrà modo di apprezzare in seguito, spingono verso una quasi radicale modifica dell'approccio alla gestione delle risorse messe a disposizione dall'Unione per il suo settore primario, pur mantenendo l'assetto “a due Pilastri” sopra menzionato.

#### **4.1. La nuova direzione della PAC: il *new delivery model*.**

Sul solco di quanto delineato finora in termini di dinamiche di ri-nazionalizzazione della PAC e di ruolo guida della Commissione europea, assume centrale importanza il dialogo attivato in sede istituzionale dell'Unione in merito alla struttura della futura PAC che vedrà la luce nel 2021. Volendo mantenere le due linee di interesse precedentemente poste in risalto e relative a sostenibilità e produttività del settore primario europeo, la nuova PAC 2021-2027 sembra presentare, quantomeno in questa sua prima fase embrionale, decise spinte verso un rimodellamento tanto degli strumenti a disposizione dei produttori agricoli, quanto degli standard qualitativi richiesti agli stessi per il mantenimento dei diritti all'aiuto.

Un elemento di significativa discontinuità rispetto al precedente assetto della politica agricola europea è certamente il nuovo sistema di ripartizione di competenze e responsabilità circa la gestione delle risorse messe a disposizione dall'Unione ed il rispetto dei criteri e parametri necessari per il mantenimento del diritto alle forme di sostegno economico. Si assiste in tal senso ad un decentramento della responsabilità verso gli Stati membri e/o le realtà amministrative regionali. Questo nuovo sistema, definito

---

<sup>133</sup> Il riferimento è alle *Proposte di Regolamento* COM(2018) 392, COM(2018) 393 e COM(2018) 394, Bruxelles 1.6.2018.

<sup>134</sup> Per una rapida panoramica sulla proposta di riforma della PAC per il periodo 2021-2027 si veda PUPPO D'ANDREA M. R., “*Finestra sulla PAC n. 33*”, In *Agriregionieuropa*, n. 53, giugno 2018.

appunto “*new delivery model*”, delinea un nuovo assetto PAC tendente ad una vera e propria ri-nazionalizzazione dell'implementazione delle politiche agricole europee con il retrostante obiettivo di porre maggiore attenzione alle diverse realtà territoriali e geografiche che caratterizzano l'Unione e la cui cura è in miglior modo garantita da una gestione decentrata e delocalizzata, maggiormente conscia delle diverse necessità regionali e locali. Tale *shift* di responsabilità si concretizzerà poi nella realizzazione da parte degli Stati membri dei c.d. “piani strategici della PAC”, vale a dire dei piani nazionali di applicazione della PAC, da concordare e far approvare dalla Commissione (la quale opererà poi un monitoraggio annuale sugli stessi), all'interno dei quali i diversi esecutivi, dopo aver operato un'analisi del proprio territorio in termini di punti di forza, debolezze, opportunità e aspetti critici (la c.d. “*SWOT analysis*” – *strenghts, weaknesses, opportunities and threats*), indicheranno nel dettaglio le modalità con le quali intenderanno investire i fondi europei per perseguire le finalità delineate a livello di Unione<sup>135</sup>.

Tale approccio sarà per la prima volta applicato ad entrambi i Pilastri PAC prevedendo la possibilità per gli Stati membri di determinare con molta maggiore autonomia e flessibilità le modalità di erogazione delle risorse dell'Unione a loro disposizione, seppur sulla base di principi guida delineati a livello di istituzioni europee e alla luce di un costante scrutinio da parte della Commissione. Il nuovo approccio dell'Unione punta sempre di più al perseguimento di risultati misurabili ed apprezzabili e non solo alle dichiarazioni di intenti<sup>136</sup>.

Sotto tale profilo si assiste, da un punto di vista di impostazione ideologica, ad una latente ma decisa rivoluzione dell'approccio europeo all'implementazione della PAC, iniziata con le riforme di inizio millennio all'insegna della maggior autonomia consentita agli Stati Membri in termini di gestione delle risorse economiche, ma decisamente

---

<sup>135</sup> Il contenuto e la struttura dei piani strategici PAC sono delineati al Titolo V, artt. 91 e ss. della *Proposta di Regolamento* sopra menzionata, COM(2018), 392 final, Bruxelles 1.6.2018.

<sup>136</sup> Per una panoramica sugli obiettivi ambientali della Commissione si veda il documento della Commissione europea “*The post 2020 Common Agricultural Policy: environmental benefits and simplification*”, p. 4 e ss., reperibile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/cap-post-2020-enviro-benefits-simplification.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-enviro-benefits-simplification.pdf).

accelerata con l'attuale proposta di modifica dell'assetto delle politiche europee. In particolare, ad attirare l'attenzione è il cambio di prospettiva circa l'attribuzione di competenze per quanto attiene alle risorse appartenenti al I Pilastro PAC da sempre caratterizzato da un elemento di "orizzontalità" nell'erogazione delle risorse e di fatto cuore della PAC intesa come "politica di settore" e non come fonte di risorse solo ed esclusivamente per uno sviluppo in ottica imprenditoriale del settore primario<sup>137</sup>. L'aumento di responsabilizzazione degli Stati membri e di maggiore flessibilità nell'implementazione delle politiche dell'Unione sono sicuramente figli di una manifestata necessità, emersa in sede di trattative europee, circa la realizzazione di un sistema di implementazione della PAC che tenga maggiormente conto delle specifiche necessità e peculiarità territoriali, cosa che una politica economica impostata e gestita a livello centralizzato difficilmente può ottenere.

I dubbi circa l'effettiva realizzazione del sistema così delineato, con particolare riferimento alla reale capacità amministrativa degli Stati Membri nel sostenere il peso burocratico che verrà inevitabilmente traslato dal livello comunitario ad un livello statale-regionale, emergono e continueranno ad emergere in futuro, ma per quanto attiene alla presente trattazione ciò che maggiormente rileva ed interessa è la direzione che sembra essere stata intrapresa dal legislatore europeo per il futuro della PAC e ciò tanto a livello "macro" che a livello "micro". Sotto il primo profilo si assiste infatti alla menzionata redistribuzione dei profili di responsabilità circa la gestione delle risorse europee destinate al settore primario ed in merito all'effettiva implementazione della PAC, da un lato con gli Stati Membri sempre più autonomi e forti di una rafforzata flessibilità nella redistribuzione delle risorse a loro disposizione, dall'altro con una Commissione europea che, lungi dall'aver realmente visto indebolito il suo ruolo, si qualifica sempre più come effettiva guida politica del processo di formazione e realizzazione della PAC.

Ammesso e non concesso che l'attuale proposta di riforma della politica agricola europea mantenga la fisionomia delineata con le proposte di Regolamento menzionate, la direzione intrapresa, come già suggerito, sembra non essere più quella di una politica di

---

<sup>137</sup> Coldiretti, "Dove sta andando la PAC. Le proposte legislative della Commissione per la PAC 2021-2021", Giugno 2018, p. 63 e ss.

settore orizzontale dove i vari destinatari delle forme di supporto ricevono le risorse da parte di un'Unione Europea che non solo elargisce risorse, ma indica anche come sfruttarle e si assicura che tale più efficace sfruttamento effettivamente avvenga, in un'ottica di piena centralizzazione del processo di sostegno al settore primario. Diversamente, la nuova direzione intrapresa sembra porre l'Unione Europea, Commissione *in primis*, nella posizione di guida ideologica della PAC e di “luogo” dove la politica agricola europea viene delineata nei suoi elementi e nelle linee di sviluppo essenziali, demandando poi alla sensibilità delle diverse realtà statali e regionali il processo di implementazione e controllo circa una piena ed efficace realizzazione del progetto economico e politico così delineato.

La stessa dinamica, a nostro parere, può, secondo una simile ottica, essere osservata a livello “micro”, laddove l'approccio adottato negli ultimi due decenni dall'Unione in materia di supporto ai produttori agricoli, vero fulcro produttivo del settore primario, si è tradotto in una riduzione progressiva delle misure di aiuto diretto e in un consistente e deciso aumento degli strumenti di diritto privato a loro disposizione, su tutti le forme di associazionismo economico di cui si discuterà nei Capitoli successivi.

In generale una lettura della direzione in cui la PAC, se osservata nei suoi molteplici livelli applicativi, sta andando, potrebbe porre in risalto la modifica delle preesistenti dinamiche in un'ottica di maggiore *empowerment* dei soggetti destinatari delle forme di aiuto, tanto al livello macro degli Stati membri e delle realtà regionali dove “a pioggia” ricadono poi le forme di aiuto, quanto a livello micro con riferimento ai singoli soggetti individuali, produttori e/o imprese, operanti nel settore primario.

#### **4.2. I pagamenti diretti e il sostegno al reddito: il I Pilastro della PAC.**

Sulla necessità di forme di aiuto diretto all'agricoltura si è a lungo discusso a livello di dottrina e di elaborazione stessa delle politiche agricole europee nel corso dei decenni di implementazione della PAC e se in una prima fase l'esigenza del settore primario comunitario era quella di ricostruire un'economia agraria devastata dal secondo conflitto mondiale portandola ad un suo più generale sviluppo sotto un profilo economico ed industriale, attualmente la permanenza di forme di aiuto diretto agli agricoltori si traduce

nella necessità di supportare i soggetti economicamente più deboli rispetto alla presenza dei c.d. “fallimenti di mercato” e alle conseguenze negative che questi generano sul *welfare* degli agricoltori in primis e dei consumatori *in secundis*. A differenza di altri settori economici, molte delle funzioni svolte dall'agricoltura menzionate anche in apertura del presente Capitolo non vengono (ancora) retribuite dalle normali dinamiche di mercato essendo difficilmente apprezzabili sotto un profilo economico oppure essendo intrinsecamente soggette ai comportamenti opportunistici da parte dei soggetti che ne traggono beneficio senza però retribuire i “servizi” in tal modo usufruiti. Gli aiuti diretti dunque se da un lato possono aver parzialmente perso (o per meglio dire diminuito) una loro influenza in termini di misure atte a formare e plasmare il mercato agricolo europeo in termini di supporto economico alla creazione di strutture agricole e di un loro sostentamento, dall'altro continuano a svolgere una funzione essenziale da un punto di vista di retribuzione degli agricoltori per forme di servizio che vengono effettivamente offerte all'Unione e ai suoi cittadini<sup>138</sup>.

Al fine di sostenere l'attività agricola ed i produttori quali suoi protagonisti principali, un'altra direzione verso la quale la PAC ha negli anni diretto la propria attenzione, come peraltro menzionato, è stata quella di garantire supporto economico a quei soggetti che effettivamente svolgessero un'attività agricola produttiva e che non si limitassero a possedere input produttivi, ad esempio superfici agricole potenzialmente produttive, lasciandole però in stato di abbandono o destinandole a diverso utilizzo da quello produttivo agricolo. In altri termini l'Unione ha sempre di più indirizzato le proprie risorse verso coloro che si qualificano effettivamente come agricoltori volendo premiare e sostenere quei soggetti che vivono non per forza esclusivamente, ma principalmente grazie all'attività agricola svolta e che quindi vengono qualificati come “bisognosi di aiuto” proprio per le difficoltà legate al sostentarsi grazie all'agricoltura.

A tale proposito una rinnovata attenzione al ruolo attivo dell'agricoltore era stata data dall'attuale versione della PAC con il già menzionato art. 4, Reg. 1307/2013 il quale vi

---

<sup>138</sup> L'impatto che le misure di aiuto del Primo Pilastro PAC continuano ad avere sull'economia primaria europea è estremamente significativo dal momento che i pagamenti diretti rappresentano ad oggi circa il 46% del reddito agricolo UE andando quindi a qualificarsi come una parte decisamente determinante delle entrate del settore. Coldiretti, “Dove sta andando la PAC ....”, *op. cit.*, p. 45.

fa specifico riferimento al punto iii) in cui cita *“l’attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione”*. Ad enfatizzare l’importanza del ruolo attivo svolto dagli agricoltori all’interno del Reg. 1307/2013 è stata anche la redazione di una c.d. *“black list”* per individuare quei soggetti che, pur non esercitando una attività agricola sui terreni a loro disposizione, avevano percepito misure di aiuto di fatto generando uno sperpero di fondi europei e una deviazione dalle politiche comunitarie<sup>139</sup>. Come anticipato, nella recente proposta di riforma per la PAC 2021-2027, quasi tutti i precedenti parametri di riferimento vengono meno (*black list*, principio di significatività e concetto di attività agricola minima), introducendosi invece il concetto di *“agricoltore vero e proprio”* (*“genuine farmer”*) la cui puntuale definizione è, insieme a quelle degli altri elementi essenziali per l’attribuzione delle forme di aiuto, demandata agli Stati membri in un’ottica di maggiore targhetizzazione del supporto dell’Unione a favore dei produttori europei. A tale proposito, alla luce dell’art. 4, lett. d) della Proposta di Regolamento, si stabilisce che *“l’«agricoltore vero e proprio» è definito in modo da garantire che non sia concesso un sostegno a coloro le cui attività agricole costituiscono soltanto una parte insignificante delle attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola, pur non precludendo la possibilità di sostenere gli agricoltori pluriattivi. La definizione consente di definire [...] che siano considerati agricoltori veri e propri sulla base di condizioni quali l’accertamento del reddito, gli input di lavoro in azienda, l’oggetto sociale e/o l’inclusione nei registri”*.

Pur concedendo un più ampio margine di azione agli Stati membri nella definizione dei concetti base, la Commissione ha individuato ed indicato le caratteristiche fondamentali che l’agricoltore vero e proprio deve rispettare per far sì che gli aiuti non vengano concessi a soggetti per i quali *“le attività agricole costituiscono soltanto una parte insignificante delle attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola”*<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Il riferimento presente nell’art. 9, par. 2, include all’interno di tale lista aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi aree ricreative permanenti.

<sup>140</sup> Proposta di Regolamento COM(2018) 392, art. 4, par. 1, lett. d).

Tanto premesso, attualmente, a disciplinare l'erogazione degli aiuti diretti alle imprese agricole europee, è il Titolo III del Reg. 1307/2013 il quale si fonda sullo spacchettamento della misura di aiuto<sup>141</sup>, introducendo una modalità di sostegno che si pone il duplice obiettivo di sostenere tanto il reddito degli agricoltori quanto appunto garantire le funzioni "altre" dell'agricoltura<sup>142</sup> ed in particolare rafforzare l'efficacia ambientale della PAC e la fornitura di beni pubblici da parte del settore primario<sup>143</sup>. Viene meno quindi il c.d. "pagamento unico" che aveva caratterizzato le modalità di sostegno al reddito degli agricoltori nella precedente versione della PAC essendo sostituito da un pagamento di base rappresentato da una percentuale del massimale totale a disposizione del singolo Stato membro dopo aver finanziato gli altri aiuti del "pacchetto".

Si realizza in tal modo un'erogazione stratificata che ad oggi ha previsto, oltre al pagamento di base, l'individuazione del pagamento disaccoppiato: i) ecologico o *greening* (obbligatorio); ii) alle aree svantaggiate (facoltativo); iii) ai giovani agricoltori (obbligatorio); iv) ai piccoli agricoltori (obbligatorio); v) per settori strategici (facoltativo). Alla luce delle necessità emerse nel corso degli anni di applicazione della PAC 2014-2020, la Commissione ha proposto una decisa modifica dello spacchettamento così delineato, riducendo le tipologie di pagamento a cinque fattispecie, di cui tre obbligatorie (sostegno al reddito di base per la sostenibilità, sostegno al reddito redistributivo complementare per la sostenibilità, regime volontario per il clima e l'ambiente) e due facoltative (sostegno al reddito complementare per i giovani agricoltori, sostegno accoppiato al reddito)<sup>144</sup>.

Le direzioni di riforma proposte dalla Commissione mirano a modificare ed irrobustire in particolar modo due ambiti: il sostegno per le misure ambientali con l'eliminazione del c.d. "*greening*" e con un irrobustimento delle regole di c.d. "condizionalità" (di cui si dirà nel prossimo paragrafo) e l'aumento dell'aspetto redistributivo nell'erogazione degli aiuti

---

<sup>141</sup> PUPO D'ANDREA M. R., "*Finestra sulla PAC n. 23: le proposte dei regolamenti 2014-2020*", in *Agriregionieuropa*, n. 27, 2011.

<sup>142</sup> PUPO D'ANDREA M. R., "*Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020. Alcune valutazioni*", in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 4., 2011, p. 651.

<sup>143</sup> DE FILIPPIS F. (a cura di), "*La nuova PAC 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*", Edizioni Tellus, 2012, p. 33 e ss.

<sup>144</sup> Proposta di Regolamento COM(2018) 392, art. 14.

con un tentativo di ridurre gli importi erogati alle imprese di grandi dimensioni a favore dei piccoli e medi agricoltori, rafforzando ulteriormente il processo di convergenza interna degli aiuti avviata con la precedente versione PAC<sup>145</sup>.

Su questo secondo aspetto la Commissione ha decisamente “calcato la mano” andando da un lato ad incrementare di molto le percentuali di diminuzione delle misure di aiuto che superano una determinata soglia, dall'altro introducendo il c.d. “*capping*” ed imponendo quindi un tetto massimo ai pagamenti diretti oltre il quale la riduzione dell'aiuto, tenuto conto però del costo del lavoro sostenuto dall'impresa di riferimento, sarà del 100%<sup>146</sup>. Le risorse così accantonate potranno poi essere riassegnate da parte dello Stato membro redistribuendole ad altri obiettivi del I Pilastro in particolar modo al sostegno redistributivo complementare al reddito oppure reindirizzandole a fondi destinati alle misure del II Pilastro andando a finanziare le misure di sviluppo rurale.

In generale si assiste ad un tentativo di maggiore redistribuzione delle risorse finanziare a disposizione dei singoli Stati membri in un'ottica di maggiore democratizzazione del processo di erogazione degli aiuti e di maggiore supporto alle realtà produttive medio-piccole che, soprattutto nel contesto italiano, caratterizzano il tessuto produttivo agricolo.

Il sistema di aiuti spaccettati e sempre maggiormente targhetizzati, sostenuto da un rinforzato regime di condizionalità, si inserisce infatti nel solco delle iniziative intraprese dall'Unione Europea al fine di riattivare il settore agricolo in ottica produttiva e di sensibilizzare i produttori verso le utilità che l'attività agricola può portare e che esulano dal mero aspetto produttivo. Ne emerge un sistema in cui gli aiuti non sono diritto acquisito<sup>147</sup>, ma possono essere modificati nell'importo, spronando i produttori a

---

<sup>145</sup> La necessità è stata dettata dal riconoscimento di come il 20% delle imprese agricole europee ricevesse l'80% delle misure di aiuto a disposizione con un evidente sbilanciamento nell'erogazione delle misure di aiuto. Coldiretti, “*Dove sta andando la PAC, Ibidem*. Per un'analisi più approfondita del processo di convergenza avviato con la PAC 2014-2020 si veda COSTATO L., RUSSO L., *op. cit.*, pp. 155-156.

<sup>146</sup> Per i riferimenti agli scaglioni di risorse erogate e per le relative percentuali di riduzione dell'aiuto si veda l'art. 15 della Proposta di Regolamento COM(2018) 392.

<sup>147</sup> Ciò anche in virtù del fatto che con la nuova PAC si offre la possibilità a tutti gli Stati membri di sostituire, su base volontaria, l'erogazione degli aiuti sulla base del criterio storico eliminando quindi l'attribuzione dei titoli all'aiuto. Il ricorso al pagamento con sulla base dei titoli potrà comunque essere

rispettare le finalità del sostegno economico loro offerto ed incanalandone l'operato sul doppio binario della produttività e della tutela dell'ambiente.

#### **4.3. Gli aiuti strutturali e lo sviluppo rurale: il II Pilastro della PAC.**

Come menzionato, l'intervento dell'Unione a supporto del settore primario si traduce, oltre che nelle misure dirette al mercato, anche in strumenti di aiuto diretto alle strutture agricole con la specifica finalità di supportarne lo sviluppo, economico e strutturale, per aumentarne la competitività e per favorire il ricambio generazionale nella categoria degli agricoltori.

È questo l'ambito di intervento del c.d. "II Pilastro" della PAC il quale, per molto tempo, è stato lasciato in secondo piano dalle istituzioni europee nel complesso degli interventi a sostegno dell'agricoltura dell'Unione. Ragione di tale disinteresse da parte delle istituzioni, nazionali e di riflesso comunitarie, per lo sviluppo delle strutture produttive agricole è fondamentalmente legato al ruolo svolto dalla classe agricola in termini di bacino elettorale a livello nazionale. Negli anni in cui la produzione agricola costituiva fonte di reddito lavoro per una consistente fascia della popolazione europea, era in tutti gli interessi dei singoli governi nazionali mantenere lo *status quo* e quindi non andare a modificare l'assetto dei nuclei produttivi agricoli. L'attività agricola è stata per lungo tempo portata avanti da aziende famigliari in cui spesso e volentieri i tutti i (numerosi) membri delle famiglie contadine trovavano lavoro e sostentamento. Investire nell'ammodernamento di tali nuclei produttivi e nell'aumento di efficienza produttiva, avrebbe significato molto verosimilmente togliere progressivamente lavoro a buona parte della allora classe agricola e, di conseguenza, correre un rischio piuttosto elevato di perdere voti in sede elettorale<sup>148</sup>. Ecco dunque che per molti anni l'attenzione delle istituzioni europee si è focalizzata sugli interventi di mercato i quali peraltro sono sempre

---

mantenuto, ma con una convergenza progressiva dell'importo dei pagamenti (da non confondersi con il *capping* menzionato nel testo) che livellerà, entro il 2026, l'entità degli aiuti erogati.

<sup>148</sup> Per alcune considerazioni in merito si veda COSTATO L., "Le conseguenze della trasformazione della PAC", in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 3, 2017, pp. 526-544. Si veda, anche in ottica comparata rispetto al sistema nordamericano degli USA, REICH A., "The Agricultural Exemption in Antitrust Law: A Comparative Look at the Political economy of Market Regulation", in *Texas International Law Journal*, vol. 42, 2007, pp. 843-874.

stati percepiti come forme di reddito aggiuntivo (e viste con favore da parte della popolazione agricola), evitando puntualmente di intervenire a livello di strutture agricole.

Per quanto attiene al II Pilastro, le finalità generali perseguite sono attualmente enunciate all'art. 4 del Reg. 1305/2013 e consistono nel “*a) stimolare la competitività del settore agricolo; b) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; c) realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro*”. A loro volta, tali obiettivi devono essere realizzati tenendo conto di sei priorità (da declinarsi poi in 18 *Focus Area* per il contenuto delle quali, per ragioni di sintesi, si rimanda alla bibliografia in nota), elencate dall'art. 5 del Reg. 1305. Queste sono: “*i) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali [...]; ii) potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura [...]; iii) promuovere l'organizzazione della filiera alimentare [...]; iv) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura [...]; v) incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale [...]; vi) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali [...]*”. Ancora l'art. 6 stabilisce come l'esecuzione di tali obiettivi possa avvenire tramite un Piano di Sviluppo Rurale (PSR) nazionale o tramite la realizzazione di più PSR a livello regionale, monitorati da un'Autorità di Gestione, finanziati da un organismo pagatore ed ispezionati da un organismo di certificazione. È poi esplicitamente previsto che almeno il 30% del contributo economico destinato al II Pilastro sia destinato agli investimenti in materia ambientale (tra l'altro caratterizzanti le priorità (iv)-(vi) sopra menzionate), creandosi così un collegamento tematico con le misure previste dal Reg. 1307 in tema di *greening* e rafforzando la posizione comunitaria sulla necessità di realizzare un'agricoltura sostenibile. Di più, rimanendo in tema di sostegno all'ambiente, assume estrema rilevanza la previsione per la quale il rispetto delle regole di condizionalità espresse nel già citato Reg. 1306/2013 (valide tanto per gli aiuti

diretti, quanto per le misure di sostegno qui in considerazione) si applicano solo a quegli articoli del Reg. 1305/2013 focalizzati sulle tematiche “green”<sup>149</sup>.

In linea con l'approccio precedentemente delineato la Commissione nella sua proposta di riforma per la PAC 2021-2027 prevede una significativa semplificazione degli obiettivi legati allo sviluppo rurale, al fine di promuovere una più efficace e flessibile implementazione degli stessi da parte degli Stati membri. Si ha quindi un passaggio dal precedente assetto basato su 6 priorità e 18 focus area ad un nuovo sistema caratterizzato invece da 3 obiettivi generali e 9 obiettivi specifici da integrarsi con il I Pilastro<sup>150</sup>. I tre obiettivi generali hanno il dichiarato obiettivo di promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e che garantisca la sicurezza alimentare di rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima che contribuisce agli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione Europea e di rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali. Tali obiettivi vengono poi integrati e declinati in base ai 9 obiettivi specifici (per i quali, per ragione di sintesi, si rimanda alla bibliografia in nota) e che a loro volta perseguono linee di applicazione legate al rafforzamento della competitività delle imprese ed i rapporti di filiera, alla mitigazione dei cambiamenti climatici, allo sviluppo sostenibile ambientale e alla tutela del paesaggio, nonché al sostegno all'occupazione e all'inclusione sociale<sup>151</sup>.

Si denota un netto parallelismo di impostazione con le misure individuate sotto il I Pilastro le quali però non devono generare condizioni di sovrapposizione o conflitto con quelle appena delineate, ma devono coordinarsi in un'ottica di integrazione e di sempre maggiore coesione dell'azione dell'Unione sotto il I e II Pilastro PAC. In generale si osserva un forte snellimento di obiettivi e priorità che, di nuovo, lungi dal voler denotare un minore interesse dell'Unione per il sostegno allo sviluppo rurale, vuole essere una strategia per permettere un'applicazione maggiormente flessibile degli obiettivi

---

<sup>149</sup> Giova poi ricordare come il Regolamento ribadisca il divieto di aiuti di Stato e quindi l'applicazione anche al settore primario degli artt. 107-109 TFUE precisando però come i pagamenti effettuati dagli Stati membri in virtù dello stesso Reg. 1305/2013 siano esenti da tale scrutinio.

<sup>150</sup> Per una rappresentazione sintetica dei due assetti descritti si veda Coldiretti, “*Dove sta andando la PAC* ...”, *op. cit.*, p. 47 e ss.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

individuati con una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri e dei soggetti beneficiari delle misure di aiuto.

#### **4.4. Il caso *Brexit*: progetti per una *environmental services policy* sulla base del II Pilastro della PAC.**

Un mutamento politico che ha di sicuro influito sugli assetti della PAC, quanto meno sotto il profilo economico-finanziario delle risorse a disposizione dell'Unione per il settore primario, è certamente la *Brexit*, con il Regno Unito che si appresta ad uscire dall'Unione europea. Tale dipartita, ormai annunciata ed in via di sempre più prossima concretizzazione, ha segnato sicuramente un passo storico tanto per il Regno Unito quanto per l'Unione Europea essendo di fatto il primo momento in cui uno Stato Membro ha deciso di rinunciare alla sua posizione all'interno dell'Unione volendosene distaccare ed attivando la procedura di uscita.

Tralasciando l'impatto che il fenomeno *Brexit* ha avuto sotto un profilo politico ed economico a livello generale, ciò che interessa ai fini del presente lavoro, oltre al possibile effetto che l'uscita dell'UK dall'Unione Europea potrà avere sul bilancio PAC<sup>152</sup>, è osservare la direzione intrapresa dal governo di Londra nel ridelineare o nel ricreare una nuova politica agricola britannica.

Tale aspetto suscita particolare interesse in relazione ai progetti britannici di allontanarsi dal modello di politica agricola europea attualmente in essere e andando a delineare una forma nazionale di supporto al settore primario fondata su un'ideologia e su di un approccio piuttosto diversi rispetto all'attuale PAC e peraltro in linea con quanto il Regno Unito, in sede di dibattito istituzionale a livello di Unione Europea, ha sempre cercato di promuovere, vale a dire la strutturazione di una politica agricola sempre meno basata sul controllo-supporto del/al mercato e focalizzata invece sulla promozione della

---

<sup>152</sup> Sul sistema di finanziamento PAC e sulla ripartizione dell'apporto di risorse da parte degli Stati membri, nonché a proposito di possibili equilibri post-*Brexit* si veda HENKE R., SARDONE R., "La *Brexit* e il saldo dell'UE. Una prima valutazione attraverso il calcolo dei saldi netti", in *Agriregionieuropa*, n. 46, 2016.

qualità dell'agricoltura e nell'agricoltura, in linea, tra le altre cose, con la l'ormai secolare tradizione economico-liberale che caratterizza le politiche economiche britanniche.

Ebbene l'obiettivo del governo britannico, pur a fronte dell'incertezza in termini di stabilità politica ed economico-finanziaria generata dal processo di uscita dall'Unione<sup>153</sup>, sarebbe quello di delineare una politica agricola che permetta un approccio più flessibile e targhetizzato con un focus particolare sulla tutela ambientale e sulla capacità dell'agricoltura di fornire “*public goods*”. In particolare, sotto il profilo degli strumenti di supporto al settore primario, sembrerebbe emergere una netta preferenza per le misure di aiuto che attualmente caratterizzano gli aiuti del II Pilastro PAC e quindi forme di sostegno alle strutture agricole piuttosto che misure di mercato. La preferenza per le misure analoghe a quelle del II Pilastro sono dovute al fatto che queste vengono viste come maggiormente “*contractual, targeted and outcome-focused*” e quindi maggiormente soggette a controllo e verifica del perseguimento degli obiettivi con una più concreta possibilità di direzionare la spesa nazionale in termini di supporto al settore primario e di avere un riscontro della “bontà dell'investimento”.

In generale persiste la percezione a livello britannico di come le forme di supporto diretto (quelle del I Pilastro PAC) abbiano creato più danni che benefici, andando a favorire la creazione di un sistema agricolo basato sull'assistenzialismo con un ridotto stimolo all'innovazione e all'iniziativa individuale al cambiamento, rallentando quindi le possibilità di sviluppo ed ammodernamento dell'agricoltura tanto britannica quanto europea<sup>154</sup>. Ancora la “giustificazione” per il permanere delle misure di aiuto diretto nel panorama politico della PAC si individuano nel ruolo di livellamento svolto dagli aiuti del I Pilastro per quanto riguarda il reddito dei produttori agricoli rispetto a quello di altri

---

<sup>153</sup> Le modalità di imminente uscita del regno Unito dall'UE non sono ancora state definite con particolare riferimento al conseguimento di una forma di accordo del governo di Londra con Bruxelles per quanto riguarda i futuri rapporti commerciali. Per una rapida panoramica dei possibili scenari commerciali post-Brexit, tanto a livello europeo quanto a livello globale (per quanto riguarda i rapporti in sede di WTO), tra i molti, si veda FENG S. et Al., “«Deal» or «no deal»? Impacts of alternative post-Brexit trade agreements on UK agriculture”, in *EuroChoices*, vol. 16, 2017, pp. 27-33; HUBBARD C. et Al., “Brexit: how will UK agriculture fare”, in *EuroChoices*, vol. 17, 2018, pp. 19-26; GRANT W., “The challenges facing UK farmers from Brexit”, in *EuroChoices*, vol. 15, 2016, pp. 11-16.

<sup>154</sup> A tal proposito si veda BEATTIE A., “Brexit and agriculture: British farmers to plough a new course”, in *Financial Times.com*, 14 gennaio 2018.

settori alla luce delle più volte menzionate rigidità legate al “vivere di agricoltura”, anche e soprattutto alla luce dell’obiettivo della PAC di garantire uno standard di vita equo ai produttori agricoli. Ebbene per quanto riguarda almeno il caso britannico, tale circostanza non sembra essere plausibile dal momento che molte delle aziende agricole a conduzione familiare risultano godere di fonti di reddito elevate non andando quindi a giustificarsi le misure di aiuto da queste percepite ed erogate per il solo fatto di possedere terreno produttivo e di svolgere su di esso attività agricola<sup>155</sup>. In altri termini il sistema di pagamenti diretti del I Pilastro sembra indirizzare risorse con finalità dichiaratamente ambientali o comunque rivolte al supporto per la produzione di *public goods*, ma senza una possibilità di verifica dell’utilizzo di tali risorse e senza un evidente riscontro del possibile impatto positivo su ambiente e agricoltura in generale.

Al contrario, una politica agricola libera dalle forme di sussidio e basata sull’uso di risorse economiche maggiormente indirizzate alle finalità da perseguire permetterebbe una forma di sostegno al settore primario maggiormente focalizzata ed efficace<sup>156</sup>.

Dato l’obiettivo di puntare sulla tutela ambientale e sull’aspetto per così dire “qualitativo” dell’agricoltura e, più in generale, sulla potenzialità dei produttori agricoli di offrire e tutelare i *public goods* offerti dal settore primario, quella che il governo di Londra vuole delineare assume i tratti di una “*ecosystem services policy*” o, secondo un’altra definizione, di una “*common food policy*”, la quale possa massimizzare il valore

---

<sup>155</sup> A tal proposito si veda HILL B., “*The United Kingdom’s domestic policy for agriculture after Brexit*”, in *EuroChoices*, vol. 16, 2017, p. 21. L’Autore fa giustamente notare come gli strumenti di aiuto diretto non dovrebbero (e non verrebbero) soppressi dall’oggi al domani, ma con un giusto preavviso (si parla di un lasso di tempo almeno quinquennale) per permettere ai produttori beneficiari di operare gli opportuni cambiamenti nella loro attività produttiva e di predisporre gli opportuni accorgimenti in vista del venir meno di una fonte di reddito piuttosto consistente.

<sup>156</sup> Sulla necessità/possibilità di ridisegnare l’assetto della politica agricola britannica alla luce degli elementi di inefficacia della PAC nel corso degli anni e in relazione alla sua ultima versione, si veda WITHFIELD S., MARSHALL A., “*Defining and delivering «sustainable» agriculture in the UK after Brexit: Interdisciplinary lessons from experiences of agricultural reform*”, in *International Journal of Agricultural Sustainability*, vol. 15, 2017, pp. 501-513. Per una più approfondita analisi dei probabili scenari delle politiche agricole in UK post *Brexit* si veda CARDWELL M., “*Brexit and agriculture: implementing a new legal framework for agricultural support*”, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, pp. 311-335.

sociale dell'agricoltura attraverso investimenti mirati agendo tramite tre aree di intervento principali: *environment, productivity, animal health and welfare*<sup>157</sup>.

A prescindere da come evolveranno le dinamiche della *Brexit* una volta che il processo di uscita dell'UK dall'Unione Europea sarà definitivo, appare fondamentale tenere conto della direzione che la gestione della politica agricola britannica sembra voler prendere, più sotto un profilo ideologico che di effettiva efficienza ed economicità del sistema così realizzato. La presa di posizione circa una progressiva riduzione delle forme di pagamento diretto e lo spostamento di attenzione verso forme più assimilabili a quelle legate allo sviluppo rurale in quanto più facilmente verificabili in termini di effettività ed efficacia, pone chiaramente le basi per un assetto di politica agricola meno incentrata sulle misure di mercato e maggiormente indirizzata allo sviluppo delle strutture agricole e di formazione della categoria dei produttori (partendo comunque da una *baseline* di aziende agricole mediamente già strutturate ed economicamente solide). Si delinea così la transizione da un sistema ancora legato a dinamiche assistenzialistiche ad uno maggiormente basato su una più rafforzata meritocrazia e misurabilità dei risultati perseguiti.

Se si confronta la dichiarazione di intenti manifestata dal governo di Londra con la direzione intrapresa dall'Unione Europea con la proposta di riforma per la nuova PAC 2021-2027 sopra descritta, non si può fare a meno di individuare alcuni punti di convergenza almeno per quanto riguarda l'approccio alle forme di supporto diretto che sembrano entrate nell'occhio del mirino tanto del legislatore britannico quanto di quello dell'Unione. La necessità di riformare un sistema che tende a fondarsi su diritti all'aiuto acquisiti sostanzialmente legati all'estensione di terreno potenzialmente produttivo posseduto piuttosto che sui risultati effettivamente conseguiti, non sembra avere un futuro dinnanzi a sé, tanto sotto un profilo di equità e giustizia redistributiva delle risorse, quanto sotto quello dell'effettivo perseguimento degli obiettivi, in particolar modo quelli ambientali, prefissati dalla PAC. La direzione sembra quindi quella di una sempre

---

<sup>157</sup> Per un'ampia panoramica su *Brexit* e agricoltura in UK ed in particolar modo in merito alla questione dei finanziamenti alle imprese in assenza degli aiuti diretti ex I Pilastro PAC si veda il Paper della House of Lords "*Brexit: Agriculture*", *HL Paper* 169, 2017, p. 57 e ss.

maggior declinazione delle politiche agricole in base a due elementi: da un lato la targhetizzazione degli interventi e la maggior flessibilità nell'erogazione delle misure di aiuto per permettere agli Stati membri di adattare l'implementazione delle politiche agricole al proprio contesto nazionale e alle varie realtà regionali che lo caratterizzano, dall'altro la perdita della natura "orizzontale" della PAC che sembra sempre più compiere una sua transizione da politica di mercato a politica di sviluppo rurale e di sostegno all'ammodernamento delle strutture e del settore primario in sé.

Tali valutazioni "macro" reggono sotto un punto di vista teorico, andando però poi a scontrarsi con la realtà dei fatti e con il divario circa lo stato di sviluppo dei vari settori primari a livello europeo il che fa ricordare come in effetti le forme di aiuto diretto e di supporto al mercato di fatto siano ancora necessarie al fine di sostenere il reddito degli agricoltori e, conseguentemente, la stabilità del settore intero.

## **5. Il rafforzato impegno ambientale dell'Unione tra I e II Pilastro della PAC.**

Particolare attenzione nella trattazione di questo Capitolo è stata dedicata ai temi ambientali e alle modalità di tutela implementate a livello di Unione Europea per quanto concerne il rispetto dell'ambiente alla luce dei cambiamenti climatici e dell'impatto che l'attività umana ha avuto e continua ad avere sulle risorse naturali, fattore produttivo principale per quanto concerne l'attività agricola. Come menzionato in fase di apertura, le politiche volte al perseguimento dell'intensificazione sostenibile (tra cui ampie porzioni della stessa PAC) hanno negli anni incrementato gli strumenti a tutela dell'ambiente agendo su un doppio binario: da un lato sostenendo e premiando i produttori virtuosi ed intenzionati non solo a rispettare i parametri europei ma anche ad innalzare in via autonoma tali standard qualitativi (riferiti alla qualità dell'attività posta in essere e non solo o non necessariamente alla qualità del prodotto realizzato), dall'altro aumentando sempre più gli standard stessi e le regole di riferimento per quanto riguarda il mantenimento delle modalità di aiuto ed inasprendo le forme di sanzione in caso di mancato adeguamento dell'attività produttiva alle stesse. L'obiettivo sottostante, come

più volte ripetuto, è il mantenimento dell'attuale potenziale produttivo dell'agricoltura europea nonché un suo incremento in vista delle future sfide demografiche che si potranno. Allo stesso tempo urge preservare l'ambiente e le sue risorse per poter replicare il ciclo produttivo agricolo e per mantenere sano lo stesso ambiente in cui la popolazione europea vive.

Il rinnovamento e l'irrobustimento dell'impegno europeo per quanto concerne gli obiettivi ambientali è stato apertamente manifestato dalla Commissione all'interno dei punti chiave della proposta di riforma della PAC di cui tre sono appunto dedicati alla tutela ambientale e nello specifico, in primo luogo, alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico così come all'energia rinnovabile, in secondo luogo al miglioramento dello sviluppo sostenibile e alla gestione efficiente delle risorse naturali ed in terzo luogo alla tutela della biodiversità, alla fornitura di beni pubblici ambientali e alla protezione degli habitat e dei paesaggi<sup>158</sup>.

Tanto premesso una delle più significative modifiche proposte dalla Commissione per quanto concerne la prossima versione della PAC riguarda proprio le misure di "inverdimento" delle politiche agricole europee che nella loro precedente versione si erano concretizzate in particolar modo nella figura dei pagamenti per il c.d. "greening" al cui finanziamento era destinato il 30% del massimale nazionale messo a disposizione degli stati. Queste forme di sostegno si erogavano a fronte del rispetto, da parte dei beneficiari, di tre pratiche benefiche per clima e ambiente: diversificazione delle colture, mantenimento di pascoli permanenti nelle aziende in cui fossero presenti, mantenimento o costituzione di aree di interesse ecologico<sup>159</sup>. Ebbene la concreta applicazione di tali misure si è rivelata, come peraltro già sospettato prima delle attuali proposte di riforma

---

<sup>158</sup> Per una panoramica sugli obiettivi ambientali della Commissione si veda il documento della Commissione europea "*The post 2020 Common Agricultural Policy: environmental benefits and simplification*", p. 4 e ss., reperibile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/cap-post-2020-environ-benefits-simplification.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-environ-benefits-simplification.pdf).

<sup>159</sup> Si vedano gli artt. 43 e ss. Reg. 1307/2013.

della PAC<sup>160</sup>, estremamente complessa ed inefficace, tanto sotto un profilo burocratico-amministrativo quanto in merito ad una loro effettiva incidenza positiva sull'ambiente<sup>161</sup>.

Alla luce di tali considerazioni la nuova proposta della Commissione consiste proprio nell'eliminazione delle misure del vecchio "greening", ma, lungi dal voler ridurre l'impegno e la sensibilità dell'Unione verso le questioni ambientali, queste non vengono eliminate di sana pianta, ma rimodellate, essendo di fatto "spalmate" all'interno di nuovi strumenti. Si ha infatti, da un lato l'introduzione della misura volontaria del c.d. "eco-schema", dall'altra un deciso rafforzamento dei criteri della c.d. "condizionalità"<sup>162</sup> all'interno dei quali confluisce una consistente parte dei vecchi obblighi del *greening* andando ad innalzare sensibilmente i parametri che i produttori europei sono tenuti a rispettare in materia ambientale.

---

<sup>160</sup> Tali dubbi erano emersi circa l'effettiva validità del sistema di incentivo così realizzato e ad essere messa in discussione è stata l'eventuale alternativa di incrementare i requisiti di condizionalità di fatto imponendo in modo ancor più diretto la tutela ambientale agli operatori (come poi effettivamente proposto dalla Commissione per la PAC 2021-2027). Tali considerazioni erano emerse anche in virtù dell'incremento derivante, in termini di procedimenti amministrativi, dall'implementazione del sistema di aiuti a finalità "green". In altri termini, l'incentivo all'inverdimento e alla tutela delle risorse ambientali poteva risultare scoraggiato dalla complessità della macchina burocratica da attivare per implementare lo stesso sistema di ottenimento degli incentivi. In altri termini ci si è chiesti se non fosse stato più efficiente far rientrare all'interno delle norme sulla condizionalità le finalità perseguite dal *greening*, essendo tali norme di per sé obbligatorie e le cui modalità di applicazione non sono perciò demandate alla scelta discrezionale degli Stati membri. Ancora, sembra che le modalità di attuazione delle pratiche ambientali, omogenee per quanto riguarda il territorio dell'Unione, non tengano conto delle specificità territoriali dei singoli Stati membri, con particolare riferimento ai Paesi mediterranei. Per alcune considerazioni in merito si veda POVELLATO A., "Il dibattito sul greening e l'agricoltura italiana", in *Agriregionieuropa*, n. 8, 2013 VANNI F., "Verso una PAC più verde?", in *Agriregionieuropa*, n. 38, 2014.

<sup>161</sup> Le condizioni di erogazioni degli aiuti per il *greening* e le entità stesse degli aiuti erano state peraltro state sensibilmente modificate in seguito ad un intenso dibattito in sede istituzionale dell'Unione, smorzando l'approccio maggiormente "interventista" della Commissione europea. In merito si veda PIERANGELI F., SOLAZZO R., "La PAC dalle proposte all'accordo. Posizioni a confronto su greening e convergenza interna degli aiuti diretti", in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013 e CASTELLOTTI T., "Le consultazioni per l'applicazione della riforma della PAC in alcuni Stati membri dell'UE", in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013; PRETOLANI R., "Problematiche applicative del greening: il caso della Lombardia", in *Agriregionieuropa*, n. 29, 2012.

<sup>162</sup> La c.d. "condizionalità" si qualifica come un sistema di collegamento tra la ricezione dei pagamenti PAC (del I e II Pilastro) e il rispetto di una serie di obblighi i quali a loro volta derivano tanto da legislazione PAC (*Norme per il mantenimento in Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali – Bcaa*) e da altri fonti legislative UE, come ad esempio la Direttiva sui Nitrati, (*Criteri di Gestione Obbligatori – Cgo*).

L'eco-schema, la cui implementazione si qualifica come volontaria per gli agricoltori, ma la cui introduzione è obbligatoria per gli Stati membri, rappresenta un tentativo di incremento della flessibilità applicativa degli obblighi ambientali da parte della Commissione la quale mira a sgravare le amministrazioni statali e gli agricoltori stessi dal peso burocratico che ad oggi caratterizza l'adozione degli aiuti del *greening*<sup>163</sup>. Gli agricoltori saranno dunque beneficiari di un pagamento annuale aggiuntivo per ettaro qualora si impegnino a perseguire standard che siano però superiori da un lato rispetto a quelli individuati dai criteri di condizionalità e che vadano oltre i requisiti minimi per l'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, per il benessere degli animali e per altri requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale e dell'Unione Europea, dall'altro alle condizioni per il mantenimento di un'attività agricola minima e non si sovrappongano agli impegni assunti per l'erogazione degli aiuti climatico-ambientali di cui al secondo pilastro<sup>164</sup>. Particolare rilevanza assume la maggiore flessibilità attribuita allo strumento, tanto dal punto di vista dello Stato Membro erogatore che avrebbe la possibilità di determinare l'ammontare delle risorse da destinare e le modalità con cui queste sono elargite, quanto dal punto di vista del soggetto beneficiario che si ritroverebbe ad affrontare un impegno (in termini di *commitment* al piano di erogazione determinato a livello statale) su base annuale e non pluriennale come attualmente previsto. In tal modo l'agricoltore potrebbe approcciare l'implementazione dell'eco-schema come un “*one year trial*” avendo la possibilità di modificare gli impegni assunti in corso d'opera, naturalmente con il consenso e l'approvazione della Commissione<sup>165</sup>.

Se da un lato la Commissione ha voluto alleggerire il carico burocratico e l'elemento di obbligatorietà a carico dei produttori, dall'altro, come menzionato, ha di fatto incrementato il livello dei criteri di condizionalità i quali, rispetto alla precedente versione della PAC, risultano decisamente irrobustiti. In tal modo l'elemento di obbligatorietà “perso” con l'introduzione dell'eco-schema viene di fatto recuperato grazie al

---

<sup>163</sup> Coldiretti, “*Dove sta andando la PAC...*”, *op. cit.*, p. 35 e ss.

<sup>164</sup> Si veda l'art. 28, *Proposta di Regolamento* COM(2018) 392.

<sup>165</sup> Commissione Europea “*The post 2020 Common Agricultural Policy...*”, *op. cit.*, pp. 5-6.

rafforzamento della condizionalità la quale, per sua stessa natura, ha carattere obbligatorio.

L'erogazione delle forme di aiuto dirette è concessa solo a seguito della verifica del rispetto di determinati obblighi da parte dei beneficiari<sup>166</sup>. Analogamente alla precedente versione, la proposta di riforma prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa per i beneficiari degli aiuti che non siano conformi ai Criteri di Gestione Obbligatori (CGO) e alle Norme per il mantenimento in Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali (BCAA) dei terreni con specifico riferimento a tre settori: clima e ambiente, salute pubblica, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali<sup>167</sup>. Sotto un punto di vista operativo i menzionati CGO e le BCAA aumentano in numero rispettivamente da 13 a 16 e da 6 a 10 inglobando appunto obblighi precedentemente previsti dalla normativa riferita al *greening* e andando a definire una base di tutela ambientale minima che deve rappresentare un punto di riferimento per obiettivi più ambiziosi<sup>168169</sup>. Si delinea anche in questo caso un sistema molto più flessibile venendo meno il preesistente meccanismo del *greening* che aveva l'ambizione di disciplinare tanto le linee guida generali per l'inverdimento della PAC quanto prevedere tutte le possibili

---

<sup>166</sup> La condizionalità degli aiuti, relativa tanto a quelli ex Reg. 1307 quanto ad alcuni ex Reg. 1308 e 1305, è disciplinata dal Regolamento 1306/2013, agli artt. 91-101. Si fa riferimento ai c.d. "criteri di gestione obbligatori" (art. 93) con riferimento ai settori: "*a) ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agro-nomiche del terreno; b) sanità pubblica, salute delle piante e degli animali; c) benessere degli animali*". Particolarmente significativo è il collegamento istituito tra il rispetto dei criteri di gestione obbligatori e la ricezione dell'aiuto. Il Reg. 1306, all'art. 91, prevede, in caso di mancata osservanza delle regole di condizionalità, l'applicazione di una sanzione amministrativa che può consistere nella riduzione o addirittura nell'esclusione dei pagamenti qualora venga provata l'inadempienza del richiedente aiuto.

<sup>167</sup> Si vedano gli artt. 11 e ss., *Proposta di Regolamento* COM(2018) 392.

<sup>168</sup> Per uno schematico riferimento alla nuova stesura dei Criteri di Gestione Obbligatori (CGO) e delle Buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) si veda la tabella di p. 42 del documento Coldiretti, "*Dove sta andando la PAC ...*", *op. cit.*

<sup>169</sup> Commissione europea "*The post 2020 Common Agricultural Policy...*, *op. cit.*, p. 7 e ss. A titolo di esempio una delle modifiche introdotte avrà a che fare con il precedente obbligo di diversificazione delle colture che diverrà invece una previsione di rotazione delle stesse. Ancora, a proposito dei nuovi obblighi introdotti tanto in termini di CGO che di BCAA si richiederà, ad esempio,: a) la protezione di zone umide e torbiere in quanto riserve di carbonio che se rilasciato nell'atmosfera contribuirebbe al cambiamento climatico; b) la creazione di uno strumento per aiutare gli agricoltori nella gestione sostenibile delle sostanze nutrienti nella propria attività agricola che mira (tra le altre cose) ad una migliore gestione nell'uso dei fertilizzanti; c) il richiamo all'interno della condizionalità di significativi elementi di due direttive Ue: la Direttiva Quadro sulle Acque e la Direttiva sull'Uso Sostenibile dei Pesticidi.

alternative di applicazione a livello di Stato membro e ancor più di realtà regionali. La possibilità ora concessa agli Stati membri di determinare gli obiettivi ambientali e di delineare le modalità di implementazione che meglio si adattano alle diverse realtà geografiche che caratterizzano il loro territorio, permettono un'applicazione più incentivante e flessibile in materia di sostenibilità<sup>170</sup>.

L'impegno ambientale dell'Unione si estende oltre le forme di aiuto previste all'intero del I Pilastro andando ad individuare strumenti analoghi per quanto riguarda il II Pilastro. Sebbene i profili di riforma proposti riguardino principalmente il sistema di aiuti diretti come sopra descritto, anche gli aiuti ambientali del II Pilastro subiranno delle modifiche, non tanto nella loro identità quanto nelle modalità di implementazione. La proposta di riforma per la PAC post 2020 prevede infatti, di nuovo, una incrementata flessibilità con la possibilità per gli Stati membri di stabilire, tramite un'unica procedura, le risorse da destinare agli interventi sotto i due Pilastri con una maggiore possibilità di trasferimento di risorse dal I al II Pilastro (all'attuale 15% di risorse trasferibili si aggiungerà un ulteriore 15% da destinare solo a obiettivi ambientali). Ancora saranno previste modifiche alla destinazione della percentuale del 30% delle risorse del II Pilastro la quale, pur rimanendo uguale in termini quantitativi, potrà essere direzionata solo ed esclusivamente verso obiettivi ambientali (venendo meno quindi il supporto ai produttori in aree svantaggiate)<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 8.

## CAPITOLO III

### ATTIVITÀ AGRICOLA E DIRITTO DELLA CONCORRENZA DELL'UNIONE EUROPEA

**SOMMARIO:** 1. L'associazionismo economico agricolo come veicolo dell'intensificazione sostenibile; 2. La disciplina antitrust statunitense come modello di riferimento; 2.1. Il *Capper-Volstead Act* e l'eccezionalismo agricolo statunitense; 2.2. Le diverse modalità associative nell'esperienza giuridica statunitense; 3. Attività agricola e *competition law* europea; 3.1. La disciplina europea della concorrenza nel settore primario; 4. L'associazionismo economico dei produttori agricoli in Unione europea ed il c.d. "tabù dei prezzi"; 4.1. La reale portata del divieto di *price fixing* ex art. 209 del Reg. 1308/2013; 5. Il "caso indivia": nuove prospettive circa il ruolo dell'associazionismo economico dei produttori agricoli in Unione europea; 5.1. Ricostruzione della pronuncia della Corte di Giustizia europea; 5.2. Considerazioni sul riconoscimento delle OP e delle AOP; 5.3. Considerazioni relative al settore ortofrutticolo; 5.4. Considerazioni relative alle OP/AOP in senso generale: le modifiche apportate dal Reg. 2393/2017.

#### **1. L'associazionismo economico agricolo come veicolo dell'intensificazione sostenibile.**

La realizzazione di un sistema produttivo agricolo che ambisca a concretizzare un'agricoltura basata sull'intensificazione sostenibile può, in ultima analisi, essere realizzato solo se si pongono gli attori protagonisti della produzione agricola nella condizione di svolgere la propria attività oltre che in modo sostenibile, anche in modo economicamente conveniente. È inevitabile infatti, nonché banale da rilevare, come qualsiasi tipo di attività produttiva, sia essa agricola o meno, possa essere realizzata solo

ed esclusivamente se chi la pone in essere possa trarne dei profitti in termini economici. Sono spesso e volentieri proprio le valutazioni di redditività a spingere le imprese operanti lungo la filiera agroalimentare a propendere per una modalità produttiva rispetto ad un'altra e la produzione scientifica stessa, anche al fine di incentivarne la diffusione, ha avuto premura di porre in evidenza come soluzioni produttive, che si qualificano come sostenibili in termini ambientali, possono presentare profili di convenienza economica per i soggetti che le pongono in essere.

Alla luce delle finalità e, soprattutto, delle responsabilità che il legislatore PAC attribuisce ai produttori agricoli, si è recentemente posto in evidenza come sia necessaria una revisione del loro approccio manageriale allo svolgimento dell'attività agricola, orientandolo verso un maggiore rispetto per l'impatto che le varie attività da essi poste in essere possono avere non solo sulla qualità e quantità della loro produzione, ma anche e soprattutto sull'ambiente. Ancora, l'implementazione di un sistema di approvvigionamento agricolo ed alimentare imperniato su pratiche produttive sostenibili si caratterizza sempre più rapidamente non come ulteriore (e spesso e volentieri eccessivo) costo che l'agricoltore deve sostenere al fine di ottenere sostegno europeo per lo svolgimento della sua attività, ma come una possibilità di miglioramento e rafforzamento del benessere d'impresa da un punto di vista redditizio e di vantaggio competitivo, soprattutto per una questione di immagine stessa dell'azienda o delle aziende operanti in un dato settore<sup>172</sup>.

Sotto questo punto di vista assume particolare rilevanza la circostanza per la quale a svolgere un ruolo più incisivo nel *decision making* aziendale circa l'implementazione di un sistema di approvvigionamento maggiormente sostenibile, sembrano essere non tanto le imposizioni derivanti dalla regolamentazione esterna all'impresa (ad esempio i regolamenti europei di settore), ma piuttosto una più matura filosofia d'impresa, una

---

<sup>172</sup> JEDERMANN R. et Al., *op. cit.*, *Ibidem*. A tal proposito si veda ALI A. et Al., "Green supply chain management – food for thought?", in *International Journal of Logistics Research and Applications*, 20, 2017, pp. 22-38. Gli Autori, con riferimento alla realtà britannica delle SMEs, fanno notare come l'implementazione del c.d. "green supply chain management" (pratiche manageriali di gestione degli approvvigionamenti maggiormente attente all'impatto ambientale) possa portare ad un miglioramento nella performance nonché ad un potenziamento dell'immagine stessa dell'azienda, con inevitabili ricadute economiche positive (per un elenco delle diverse attività riconducibili al GSCM si veda pag. 27).

consapevolezza a livello di quadro dirigenziale dei benefici (prettamente economici) che l'implementazione di un sistema sostenibile può portare<sup>173</sup>. Sotto una diversa ottica poi, assume invece rilevanza la proposta di favorire una riduzione dell'impatto ambientale generato dalla produzione agricola e dall'attività di filiera in generale tramite una sensibilizzazione dei consumatori a favore dei produttori, distributori e trasformatori più sostenibili in tal modo stimolando l'innovazione<sup>174</sup>.

Come osservato in precedenza, a svolgere un ruolo determinante nelle dinamiche evolutive dei sistemi di produzione dei beni alimentari non sono tanto i programmi di riforma e l'elaborazione di impalcature teoriche coerenti, che ovviamente svolgono il loro ruolo costruttivo, quanto la possibilità di rendere tali programmi e tali impalcature economicamente sostenibili. In altri termini, si potrebbe dire che, in un mondo in cui ogni decisione, politica o meno, viene soppesata alla luce di un'analisi di costi e benefici, la sostenibilità ambientale passa attraverso la sostenibilità economica.

La questione relativa alla stabilità economica dei produttori agricoli europei è quanto mai attuale nel panorama di politica economica e del diritto dell'Unione ed è stata oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore comunitario nell'ultima versione della PAC tramite la disciplina contenuta negli artt. 152 e ss. del Reg. 1308/2013, a sua volta modificato dall'art. 4 del più recente Reg. 2393/2017 c.d. “*omnibus*” entrato in vigore a partire dal 1 gennaio 2018 e che ha ufficialmente introdotto la riforma PAC di medio termine.

Il macro-tema di fondo, che peraltro permea la stesura del presente lavoro, è quello della rielaborazione degli strumenti di tutela dei produttori agricoli in un contesto economico in cui i mercati mondiali sono stati ormai liberalizzati ed in cui le preesistenti politiche agricole protezionistiche, implementate sin dagli albori dell'allora Comunità Europea, sono state profondamente rivisitate, portando ad una drastica e progressiva

---

<sup>173</sup> ALI A. et Al., *Ibidem*, p. 33 e ss. Gli autori suddividono le “forze” determinanti le decisioni d'impresa in “*external pressures*” (regolazione, *consumer expectation*, forze di mercato etc.) e “*internal drivers*” (filosofia d'impresa, attese di ritorno economico etc.) delineando come le due si alternino nello “stimolare” i soggetti economici che interagiscono sulla *supply chain*, con gli “*internal drivers*” a svolgere un ruolo di maggiore incisività nel perseguimento costante e concreto di pratiche sostenibili a livello ambientale.

<sup>174</sup> Così POORE J., NEMECEK T., *Ibidem*, p. 360.

riduzione delle forme di aiuto diretto agli agricoltori. Catapultati nell'agone competitivo internazionale e dovendo fronteggiare una spietata concorrenza extra-UE, i produttori europei si sono ritrovati scoperti sotto il profilo delle forme di tutela a loro favore e fortemente destabilizzati a livello economico<sup>175</sup>.

La risposta dell'Unione, a fronte dell'impossibilità di un ritorno a forme di protezionismo economico, si è concretizzata nell'individuazione di strumenti di carattere privatistico e quindi nell'elaborazione e nel potenziamento delle forme di associazionismo economico dei produttori agricoli quali modalità di aggregazione della forza produttiva e di concentrazione dell'offerta sul mercato di riferimento. Il legislatore europeo negli anni ha quindi delineato la disciplina delle organizzazioni dei produttori (OP) e delle associazioni di tali organizzazioni (AOP), nonché la possibilità per i produttori agricoli di associarsi all'interno della filiera agro-alimentare anche con soggetti che non siano produttori andando a formare organizzazioni interprofessionali (OI)<sup>176</sup>. Si configurano in tal modo modalità di associazionismo orizzontale (OP e AOP) e verticale (OI) con strutture che, a seconda della scelta dei soci aderenti e delle possibilità concesse loro dal diritto europeo, potranno qualificarsi come "operative" o "normative" volendo in tal modo distinguere associazioni che intervengono direttamente sul mercato (le prime)

---

<sup>175</sup> In merito si è ampiamente discusso nel corso dei precedenti capitoli, basti qui ricordare come la produzione scientifica in merito sia sicuramente vastissima. A titolo di esempio, COSTATO L., RUSSO L., *op. cit.*, pp. 125-173; GREGORI M., SILLANI S., *Per i cinquant'anni della PAC: riflessioni in un'ottica di lungo periodo*, in (Aa. Vv.), *I sistemi rurali di fronte al mutamento dello scenario economico globale*, Marangon F., Troiano S. (a cura di), Udine, Forum, 2013, pp. 11-43. Sull'assetto della nuova PAC si veda anche McMAHON J., CARDWELL M., *Research Handbook on EU Agricultural Law*, Cheltenham-Northampton, 2015.

<sup>176</sup> Sulle funzioni dell'associazionismo economico nella PAC si veda, tra i molti, CANFORA I., "Organizzazioni dei Produttori Agricoli", in *Digesto delle Discipline Privatistiche-Sezione Civile*, IX, 2018, p. 356 e ss. Significativo il contenuto delle disposizioni concernenti tanto l'individuazione di quelle associazioni che possono qualificarsi come OP/AOP o OI, quanto i requisiti necessari per ottenere il menzionato riconoscimento. Da una lettura del contenuto normativo menzionato salta subito all'occhio il ruolo di "veicolo per la sostenibilità" affidato dal legislatore europeo alle diverse forme di associazionismo economico dei produttori agricoli laddove si demanda all'attività di tali entità o se ne richiede lo svolgimento ai fini del riconoscimento tutta una serie di funzioni a sostegno dell'ambiente e della sostenibilità in senso lato. A tal proposito si vedano per quanto riguardano le OP/AOP, l'art. 152, comma 1, lett. c), punti iii), iv), v), vii), l'art. 153, comma 1, lett. a) del Reg. 1308/2013. Per quanto riguarda invece le OI si veda la disciplina contenuta nell'art. 157, comma 1, lett. c), punti vi), viii), x), xi), xiv), nell'art. 158 del Reg. 1308/2013.

tramite la concentrazione dell'offerta dei produttori associati, oppure altre (le seconde) che si limitano a svolgere un ruolo di controllo della produzione sotto un profilo ad esempio qualitativo, diffondendo *best practices* e più in generale tramite una formazione maggiormente professionale della "classe agricola". A rinforzare ulteriormente tale assetto contribuisce poi la disciplina del riconoscimento dell'associazionismo economico dei produttori agricoli, tramite la quale una data OP/AOP o OI, a patto di assumere una precisa veste giuridica, può ottenere una forma di "certificazione" europea che attesta il suo specifico status offrendo peraltro maggiori possibilità operative anche e soprattutto grazie a concrete forme di eccezione rispetto all'applicazione del diritto della concorrenza europeo.

Ciò che emerge anche alla luce del contenuto dei regolamenti PAC è dunque la specifica funzione che il legislatore europeo ha voluto attribuire alle forme di associazionismo economico dei produttori agricoli e che per quanto attiene alla trattazione qui in oggetto possono sostanzialmente ricondursi a due tipologie: da un lato le menzionate funzioni di consolidamento del potere contrattuale ed economico dei produttori, dall'altro la funzione che tali associazioni possono svolgere a livello di stabilizzazione dei mercati agricoli, tanto sotto il profilo economico, grazie appunto ad una rafforzata posizione contrattuale rispetto alle controparti, quanto tramite il ruolo di orientamento rispetto alle modalità di svolgimento dell'attività agricola<sup>177</sup>. Tramite un'espressione particolarmente efficace, che ricorrerà di frequente e verrà sviscerata nei due Capitoli successivi, si può dunque affermare come le organizzazioni dei produttori agricoli oltre ad operare *nel* mercato, operino anche *per il* mercato<sup>178</sup>.

La disciplina così delineata, tanto per l'associazionismo orizzontale che per quello verticale, ha lo scopo di offrire ai produttori agricoli europei e, in misura minore, a

---

<sup>177</sup> Si veda CANFORA I., *Organizzazioni dei Produttori Agricoli, Ibidem* e, con riferimento alle questioni più strettamente contrattuali e gius-lavoristiche, della stessa Autrice, "La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura", in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali.*, 158, 2018, p. 259 e ss.

<sup>178</sup> L'espressione è rinvenibile ripetutamente nei lavori di Jannarelli in cui l'Autore affronta le tematiche legate all'associazionismo economico dei produttori agricoli (si veda a tal proposito JANNARELLI A., "Il caso «Indivia» alla Corte di Giustizia", in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2017, p. 366 e ss. e "«Agricoltura e concorrenza» o «concorrenza e agricoltura»?!, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2015, pp. 3-86).

soggetti terzi della filiera agro-alimentare, strumenti efficaci per poter operare quel mutamento dell'agricoltura europea che permetta una più piena realizzazione di un sistema produttivo imperniato sull'idea di intensificazione sostenibile. Le OP/AOP e OI si vanno dunque a qualificare come “incubatori di efficienza” essendo di fatto, le prime, degli “spazi” liberi o, per meglio dire, meno vincolati, dalle regole di concorrenza, le seconde invece degli strumenti che si aggiungono e potenziano la libera iniziativa privata dei soggetti economici operanti nella filiera.

Sotto tale profilo gli ambiti di intervento da parte dell'Unione, più che nel delineare ulteriori strumenti a favore dei produttori, dovrebbero essere indirizzati alla sensibilizzazione degli agricoltori per quanto riguarda il ricorso all'associazionismo e al riconoscimento delle organizzazioni di cui fanno parte. Recenti rilevazioni operate dalle istituzioni europee hanno infatti posto in evidenza come la diffusione delle OP/AOP e delle OI e delle richieste di riconoscimento, per quanto inequivocabilmente positivamente impattanti laddove realizzate, sia al di sotto delle aspettative, dimostrando quindi come sebbene i produttori abbiano a loro disposizione efficaci strumenti sopra delineati, questi non vengano adeguatamente sfruttati, in ultima analisi vanificando gli sforzi del legislatore europeo nel rafforzare la loro posizione sul mercato<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Si veda a tal proposito la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Applicazione delle norme dell'Unione in materia di concorrenza al settore agricolo*, Bruxelles, 26.10.2018, COM(2018) 706 final. Oltre al testo definitivo si veda anche la versione del Working Document su [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/producer-interbranch-organisations/exemptions/staff-working-document\\_travail\\_service\\_part1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/producer-interbranch-organisations/exemptions/staff-working-document_travail_service_part1_en.pdf), p. 25 e ss. Il documento, con riferimento a dati relativi al 2017 per i settori di olio d'oliva, carne bovina e seminativi (artt. 169, 170 e 171 Reg. 1308/2013), individua le cause dello scarso successo (rispetto alle aspettative delle istituzioni europee) in primo luogo ad una scarsa diffusione della conoscenza, da parte dei soggetti operanti nella filiera agro-alimentare, delle reali potenzialità dello strumento rappresentato da OP/AOP e OI e, in misura ancora maggiore, dei vantaggi derivabili dall'ottenere il riconoscimento delle associazioni stesse (per i settori indicati le OP/AOP non riconosciute sono cinque volte superiori a quelle riconosciute). Di più, ad ostacolare il processo di riconoscimento sembrano essere anche altri elementi quali la complessità del procedimento burocratico per l'ottenimento, la mancanza di supporto statale, la mancanza di esempi virtuosi da seguire e la poca chiarezza dei benefici ottenibili. In secondo luogo si denota una qualche forma di “inerzia culturale” (l'espressione, in originale “*cultural inertia*”, è proposta da PETERSEN B., SNAPP S., *Ibidem.*) degli agricoltori spesso refrattari ai cambiamenti e alle modifiche delle proprie modalità operative (questo, ad esempio, sembra essere particolarmente vero in Italia per quanto riguarda la scarsa diffusione delle OI dovuta a continui contrasti tra categorie di produttori, distributori e trasformatori). È bene però notare come i soci aderenti alle varie organizzazioni abbiano rimarcato come l'appartenere ad

Un secondo profilo che qui si accenna soltanto attiene poi alla politica di diritto che l'Unione vorrà intraprendere per quanto riguarda la tutela dei produttori all'interno del settore primario e che al momento vede una forte contrapposizione sul piano ideologico tra Commissione europea e Parlamento, laddove la prima propugna forme di tutela a favore dei produttori agricoli se si vuole più attenuate, mentre il secondo continua a porre in luce le necessità "speciali" che un'attenta gestione dell'agricoltura richiede, mantenendo quindi viva l'attenzione per la c.d. "eccezionalità agricola". In estrema sintesi, il concetto di eccezionalità agricola, a cui si è fatto e si continuerà a fare riferimento nel corso del presente lavoro, vuole andare a sintetizzare la peculiarità che caratterizza l'agricoltura in quanto attività produttiva e che attiene alle caratteristiche uniche che essa presenta in termini di simbiosi tra attività umana e sfruttamento delle risorse naturali, di "rigidità" dei fattori produttivi dal lato dell'offerta e di inelasticità della domanda da parte dei consumatori. In altri termini, a differenza di altre attività produttive, quella agricola non permette, quantomeno non senza notevoli ed al momento contenuti sviluppi tecnologici, di andare oltre a quelli che sono i limiti produttivi della terra ed i cicli di rigenerazione delle risorse naturali. Allo stesso tempo la fruizione dei beni agricoli da parte dei consumatori finali non supera mai il limite necessario al soddisfacimento dei propri bisogni alimentari e, data la natura altamente deperibile di buona parte dei prodotti alimentari, si manifesta l'impossibilità per i produttori agricoli di immagazzinare l'invenduto, di fatto correndo unilateralmente il rischio di perdere consistenti parti della produzione<sup>180</sup>.

Tornando al tema in esame, l'associazionismo economico dei produttori agricoli si candida dunque ad essere veicolo di implementazione delle politiche agricole europee volte all'intensificazione sostenibile o quantomeno mirate alla riduzione dell'impatto ambientale generato dall'attività agricola a livello comunitario. La piena realizzazione di

---

una OP/AOP o OI abbia un effetto positivo in termini di sicurezza economica traducendosi in una riduzione dei costi e in un rafforzamento della loro posizione contrattuale sul mercato di riferimento. Sul punto si veda anche CANFORA I., *La filiera agroalimentare ...*, op. cit., p. 271 (in particolar modo i riferimenti in nota n. 23).

<sup>180</sup> Sul contrasto tra Commissione e Parlamento europeo e sull'opera di c.d. "normalizzazione" della PAC operata dalla prima si rimanda ai riferimenti bibliografici sulle opere di Jannarelli precedentemente menzionati.

programmi produttivi virtuosi e mirati alla sostenibilità passa quindi dalla stabilità economica dei produttori, la quale, a sua volta, è garantita da strumenti che, in assenza di forme protezionistiche di sostegno, permettano un bilanciamento delle intrinseche asimmetrie che caratterizzano le dinamiche relazionali all'interno della filiera agroalimentare.

Come si avrà modo di apprezzare in seguito e come si è peraltro più volte già menzionato, i produttori agricoli sono i soggetti che maggiormente risentono delle fragilità e rigidità intrinseche che caratterizzano l'attività agricola in sé e che più di altri necessitano di strumenti per poter mantenere la loro posizione sul mercato. Alla luce dei cambiamenti intercorsi sui mercati agricoli negli ultimi venti anni compresi gli sconvolgimenti generati dalla crisi mondiale, è nello strumento dell'associazionismo economico che le istituzioni europee hanno individuato la risposta a tali mutamenti per il sostegno alla classe dei produttori.

Il presente Capitolo che tematicamente parlando è strettamente connesso con il Capitolo IV, cercherà di delineare i profili di criticità esistenti, alla luce dell'attuale normativa comunitaria, tra le possibilità di associazionismo economico garantite ai produttori dal diritto dell'unione e l'applicazione del diritto della concorrenza europeo all'azione economica da questi esercitata sui mercati. Dopo aver operato un confronto con la disciplina antitrust statunitense la quale oltre che da apripista funge anche da modello di riferimento, soprattutto per quanto riguarda la regolamentazione del settore primario, si proporrà un'analisi delle fonti della *competition law* europea applicata all'attività agricola ponendo in luce la sua autonomia rispetto al diritto della concorrenza applicato agli altri settori. Con specifico riferimento agli aspetti di criticità esistenti tanto nel dettato del Reg. 1308/2013 quanto delle sue successive modifiche intervenute in tempi recenti, particolare attenzione verrà dedicata al clima di confronto-scontro che sul tema si è sviluppato negli anni tra le due massime istituzioni europee, vale a dire Parlamento e Commissione e sul ruolo che in merito ha giocato la recente pronuncia della Corte di Giustizia relativa al c.d. "caso indivia" la quale, come si avrà modo di vedere, si è qualificata come *leading case* in tema di deroghe-esenzioni concesse all'associazionismo economico dei produttori agricoli.

## 2. La disciplina *antitrust* statunitense come modello di riferimento.

La disciplina *antitrust* europea, come è noto, è stata modellata con ampi riferimenti a quella statunitense, sviluppatasi, con un largo anticipo, a partire dallo *Sherman Act* del 1890<sup>181</sup>. Il modello nordamericano, adottato in un contesto economico e politico di quella che era ed è una federazione di Stati, si prestava infatti ad essere imitato in virtù di ciò che l'allora Comunità europea si apprestava a diventare, vale a dire una coalizione di Stati sovrani accomunati, quanto meno in una prima fase, da medesimi obiettivi di carattere prettamente economico e produttivo, che poi si sono evoluti in un progetto politico ben più ampio ed elaborato.

Rimanendo sulla legislazione statunitense, è bene ricordare come l'adozione dello *Sherman Act* fu sospinta proprio dalla categoria dei produttori agricoli (i *farmers*) i quali, ancor più dei consumatori finali, subivano lo sviluppo massiccio del mondo industriale la cui potenza economica (e politica) era destinata a sopraffare la loro tipica frantumazione atomistica sui mercati in cui operavano<sup>182</sup>. L'adozione di questo atto fu sostanzialmente un'azione mirata al bilanciamento dei poteri economici nei mercati degli Stati Uniti di fine '800 ed inizio '900 i quali sarebbero presto diventati una, se non *La*, potenza economica mondiale, mutando radicalmente tanto il loro assetto di regolazione con un sempre maggiore intervento di legislazione federale (e quindi centralizzata), quanto il loro intero assetto economico-produttivo. Si assisteva infatti, così come nel Vecchio Continente era avvenuto innanzitutto in Inghilterra ed in altre realtà più avanzate, ad una profonda trasformazione dei sistemi e delle dinamiche produttive degli Stati federati sotto il governo di Washington: le economie si trasformavano progressivamente da agricole ad

---

<sup>181</sup> La letteratura in tema di diritto antitrust americano è ovviamente vastissima. Per un'analisi maggiormente critica (e senza pretese di esaustività) GERBER D., *Global Competition: Law, Markets and Globalization*, Oxford, 2012, p. 121 e ss. Sul contenuto dello *Sherman Act* e sul passaggio da quest'ultimo al *Capper Volsteadt Act*, tra i molti, si veda il Report "Antitrust Status of Farmer Cooperatives: the Story of the Capper-Volsteadt Act", USDA, Cooperative Information Report n. 52, 2002.

<sup>182</sup> JANNARELLI A., "Profili giuridici del sistema agro-alimentare ...", *op. cit.*, pp. 118-119. In generale si vedano le pp. 117 e ss. per la ricostruzione del quadro di cui in seguito e per copiosa bibliografia di riferimento.

industriali, con uno sviluppo repentino di questo secondo settore produttivo seguito da un aumento altrettanto rapido del potere economico dei suoi esponenti, potere che, in assenza di un controllo terzo e superiore, poteva essere esercitato sugli altri settori e soprattutto sui soggetti più deboli senza forme di contrasto alcuno. Ecco dunque la necessità di adottare contromisure adatte a contrastare tale strapotere del mondo industriale, impedendo un progressivo impoverimento della classe agricola e garantendo ai produttori strumenti giuridici ed economici adeguati per risultare forti sul mercato di riferimento e potersi confrontare con soggetti molto più strutturati ed economicamente potenti di loro<sup>183</sup>.

Il parallelo con il contesto attuale, perlomeno europeo, risulta evidente: attualmente il settore primario europeo sta vivendo una fase di transizione e di profondi cambiamenti e all'interno di questo "mutamento di maree" la classe dei produttori agricoli è chiamata a ritrovare una propria (nuova) identità. Un banco di prova notevole si è rivelato il menzionato processo di liberalizzazione delle politiche agricole ed il fatto che i produttori siano stati "gettati" nell'agone competitivo internazionale a confrontarsi con *competitors* provenienti da contesti radicalmente diversi, tanto sotto un profilo storico di approccio alla produzione agricola, quanto sotto un profilo di standard di produzione sia qualitativi che quantitativi. Ebbene, esattamente come le richieste avanzate dai produttori che hanno portato all'adozione dello *Sherman Act*, anche oggi la classe imprenditoriale agricola europea si trova dinnanzi alla necessità di avere dalla sua un corpus normativo che garantisca strumenti efficaci per affrontare le nuove sfide che le si parano dinnanzi.

## **2.1 Il *Capper-Volstead Act* e l'eccezionalismo agricolo statunitense.**

Come è stato più volte menzionato, la necessità, in tema di diritto antitrust, di una disciplina specifica per il settore primario deriva dalle peculiarità che caratterizzano la produzione agricola e che non permettono di applicarvi paradigmi produttivi validi invece per altri comparti economici. Ebbene, se le caratteristiche dell'eccezionalità agricola sono

---

<sup>183</sup> In tema di legislazione *antitrust* americana e della sua evoluzione in termini tanto applicativi quanto ideologici si veda GERBER D., *Ibidem*.

universalmente definite ed individuate<sup>184</sup>, altrettanto non si può dire per quella che è stata, nell'esperienza nordamericana ed europea, la traduzione in termini normativi di tali specifiche necessità. È evidente infatti come le scelte legislative adottate dai due legislatori sono certamente sovrapponibili nella finalità principale sottostante e consistente nel sostegno all'agricoltura ed ai soggetti deboli, produttori e consumatori, che si collocano rispettivamente all'inizio e alla fine del ciclo produttivo agricolo. Alcune sensibili differenze emergono però in tema di strumenti effettivamente resi disponibili in particolar modo alla categoria dei produttori.

Venendo alla disciplina statunitense, se lo *Sherman Act* si qualifica come provvedimento apripista in termini generali di disciplina antitrust, per quanto riguarda la specifica posizione dei produttori agricoli sul mercato il corpus normativo di riferimento è invece il *Capper-Volsteadt Act* del 1922<sup>185</sup>. È tramite tale provvedimento infatti che si realizza a favore dei produttori agricoli statunitensi un vero e proprio regime di favore per quanto riguarda le modalità e possibilità di associazionismo economico, avendo il *Capper-Volsteadt Act* sottratto alla disciplina antitrust gli accordi e le intese intercorrenti tra produttori agricoli (associati in forma di cooperativa) di fatto autorizzando i “*farmers to act together only in collectively processing, preparing for market, handling, and marketing their products*” ed individuando le condizioni necessarie affinché tale eccezione sia valida. Innanzitutto la *membership* nella cooperativa deve essere “*limited to producers of agricultural products*” e la cooperativa deve agire “*for the mutual benefit of its members*” e deve alternativamente attribuire a ciascun membro un solo voto “*regardless of the amount of stock or membership capital owned*” oppure deve limitare I

---

<sup>184</sup> In tema di c.d. “eccezionalismo” o “eccezionalità” agricola si rimanda alla letteratura già menzionata, si veda TREBILCOCK M., PUE K., “*The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy*”, in *Journal of International Economic Law*, 2015, Vol. 18, pp. 233-260; BLOCKX J., VANDENBERGHE J., *op. cit.*; TOMMASINI A., “*Regole di concorrenza e tutela dei consumatori*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 2, 2011, pp.192-195; VEERMAN C. P. et al., “*Improving Markets Outcomes. The Position of Farmers in the Supply Chain*”, *Report of the Agricultural Markets Task Force*, Brussels, 2016. In generale sui retroscena ideologici dell'applicazione del diritto *antitrust* si veda LAO M., “*Ideology Matters in the Antitrust Debate*”, in *Antitrust Law Journal*, vol. 79, n. 2, 2014, pp. 649-685.

<sup>185</sup> Sul processo di emanazione del *Capper Volsteadt Act*, tra i molti, si veda FREDERICK D., “*Antitrust Status of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper Volsteadt Act*”, *Usda Cooperative Information Report* 59, 2002. Si veda anche CARSTENSEN P., “*Agricultural Cooperatives and the Law: Obsolete Statutes in a Dynamic Economy*”, in *South Dakota Law Review*, n. 58., pp. 462 e ss.

“*dividends to eight percent per year or less*”. Aspetto di estrema rilevanza è poi quello che concerne il fatto che la cooperativa non può assolutamente gestire i prodotti di soggetti non membri “*to an amount greater in value than such as are handled by it for members*” e, in conclusione, il *Capper-Volstead Act* “*authorizes the Secretary of Agriculture to bring an administrative action against an association that monopolizes or restrains trade [...] to such an extent that the price of any agricultural product is unduly enhanced*”<sup>186</sup>.

In altri termini, è necessario che tali accordi ed intese intercorrano solo ed esclusivamente tra produttori agricoli e che non siano coinvolti altri soggetti diversamente qualificabili. Di più, tramite l'adozione di questo provvedimento, il legislatore statunitense ha esplicitamente concesso alle forme associative di cui sopra di costituirsi come persone giuridiche<sup>187</sup> e di dotarsi quindi di capitale sociale, volendo infatti offrire ai “*farmer-producers the opportunity to «otherwise carry on like a business corporation» without violating anti-trust laws*” o, in altri termini, di mettere i produttori agricoli in condizioni economico-operative quali erano quelle di cui potevano godere le imprese in altri settori con riferimento all'applicazione della *competition law*<sup>188</sup>. La giurisprudenza statunitense ha poi nel tempo rilevato come le disposizioni di cui sopra si applichino a prescindere dal tipo di attività svolta dall'associazione di riferimento, siano esse di

---

<sup>186</sup> Così riporta VARNEY C., “*The Capper-Volstead Act, Agricultural Cooperatives and Antitrust Immunity*”, 2010, reperibile su: [www.antitrustsource.com](http://www.antitrustsource.com).

<sup>187</sup> Fondamentale, anche ai fini delle considerazioni che seguiranno, è ricordare come il *Capper Volstead Act* ha concesso la possibilità a tutti gli individui coinvolti nel settore agricolo di associarsi per il tramite di strutture societarie, assumendo quindi una forma giuridica e dotandosi di capitale. La possibilità di costituirsi come entità giuridiche con capitale sociale ha superato la portata del precedente *Clayton Act* del 1914 che aveva concesso, in deroga allo *Sherman Act* stesso, una deroga alla formazione di coalizioni di tipo sindacale, ma prive di capitale sociale. In merito si veda BRADY A., “*Post-Smithfield and Hazeltine: an Evaluation of the Capper-Volstead Act as an Alternate Means of Marketing Power for Producers*”, in *Drake Journal of Agricultural Law*, vol. 10, 2005, pp. 331-354. Sull'associazionismo agricolo statunitense e sugli sviluppi in merito alle possibilità concesse anche alle associazioni (cooperative) di produttori dedite anche alla trasformazione diretta del prodotto conferito dai propri aderenti. Si veda COSTANTINO L., “*Agricoltura di gruppo: il ruolo delle cooperative di nuova generazione negli USA*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2015, vol. 1, p. 510 e ss.

<sup>188</sup> BRADY A., *op. cit.*, p. 343.

effettiva concentrazione dell'offerta dei propri aderenti sul mercato o di semplice fissazione di procedure da seguire e quindi meramente normative<sup>189</sup>.

Quella che viene a delinarsi nella legislazione americana è dunque una disciplina di deroga-eccezione che pone al centro del sistema così realizzato la figura del produttore agricolo in quanto tale. Tale considerazione assume ancora maggiore rilevanza se si tiene poi conto di come il *Capper-Volsteadt Act* non menzioni esplicitamente gli aspetti di fissazione di prezzo e quantità nell'attuazione degli accordi citati, ma, nel disciplinare il sistema di esenzione, si limiti a menzionare i soggetti protagonisti di questi accordi, appunto i produttori. In merito, costante dottrina e giurisprudenza statunitense hanno rimarcato la circostanza per la quale la natura degli accordi di cui trattasi doveva automaticamente e necessariamente per forza includere anche le determinazioni circa quantità e prezzo all'interno del sistema di deroga<sup>190</sup>.

Senza voler anticipare l'oggetto della trattazione successiva, si può osservare come questi punti si qualificano come elementi di distacco rispetto alla disciplina europea se si tiene conto di come, ad esempio, in Europa la questione relativa al *price fixing* sia una tematica invece ancora scottante e su cui ad oggi non si è trovato un accordo tanto politico quanto ideologico definitivo a livello di istituzioni comunitarie<sup>191</sup>.

Tornando alla questione in esame, il contenuto disciplinare del *Capper-Volsteadt Act*, specularmente a quello dello *Sherman Act*<sup>192</sup>, è basato sulla assunzione che la formazione dei c.d. "*benevolent trust*" tra i produttori agricoli possa portare efficienza e benessere economico all'intera categoria. Fondamentale premettere però il fatto che una coalizione di produttori, al fine di poter essere definita "*benevolent*", debba presentare precise

---

<sup>189</sup> Così riporta JANNARELLI A., "*Profili giuridici...*, op. cit., p. 127.

<sup>190</sup> *Ibidem*.

<sup>191</sup> Da ricordare, ad anni di distanza dal *Capper-Volsteadt Act*, è il *Federal Agricultural Fair Practices Act* del 1967 con il quale, in un contesto in cui l'associazionismo economico era ormai altamente diffuso e sviluppato, il governo federale statunitense ha voluto tutelare ancora l'associazionismo economico dei produttori contro lo strapotere (contrattuale in questo caso) della grande distribuzione, ma ha anche voluto realizzare un sistema di protezione a favore dei singoli aderenti all'associazionismo economico contro le possibili prevaricazioni e pratiche discriminatorie interne alle associazioni stesse.

<sup>192</sup> Da notare infatti come il primo vieti accordi, intese e pratiche volte a ridurre la concorrenza e a danneggiare i soggetti deboli sul mercato, mentre il secondo, al contrario, conceda la possibilità di porre in essere tali azioni per permettere la solidità della categoria dei produttori agricoli.

caratteristiche al fine di non qualificarsi alla stessa stregua di una azione collusiva tra singoli imprenditori agricoli e ricadere quindi nell'alveo di accordi vietati dal diritto antitrust stesso. Tali caratteristiche, con riferimento alla legislazione europea, sono quelle menzionate dal par. 3 dell'art. 101 TFUE, le quali prevedono che le restrizioni alla concorrenza al fine di essere considerate accettabili debbano garantire incrementi di efficienza, debbano assicurare che buona parte dell'utile ottenuto per il tramite della restrizione di concorrenza debba essere trasferito ai consumatori, che le restrizioni attuate siano indispensabili per ottenere il menzionato guadagno di efficienza e che la concorrenza non sia completamente esclusa<sup>193</sup>.

Anche letteratura di matrice economica<sup>194</sup> ha avuto modo di dimostrare che diversamente dalle considerazioni valide per gli altri comparti produttivi, la costituzione di cartelli (o, in generale, forme collusive) attuati però sotto forma di cooperativismo economico, presenta un impatto molto meno intenso per quanto riguarda la concentrazione ed aumento del potere di mercato degli aderenti, ergo non riducendo la concorrenza come potrebbe avvenire in altri contesti produttivi. In secondo luogo e fondamentale per le finalità perseguite dai produttori aderenti alle cooperative agricole, l'associazionismo tra produttori, oltre a ridurre significativamente i costi di transazione<sup>195</sup>, permette di diminuire le perdite legate, ad esempio, alla sovrapproduzione e quindi alla necessità di eliminare il prodotto che non viene assorbito dal mercato ad un prezzo accettabile (il che, con il venire meno del sistema di acquisto degli eccessi di

---

<sup>193</sup> Così l'art. 101, par. 3, TFUE, nonché le *Guidelines* della Commissione europea sull'applicazione dell'art. 101 TFUE stesso.

<sup>194</sup> Si veda BOLOTOVA Y., "Agricultural Production Restrictions and Market Power: An Antitrust Analysis", Selected paper prepared for presentation at the Southern Agricultural Economics Association's 2015 Annual Meeting, Atlanta, Georgia, 2015, per il riferimento al testo si vedano in particolare le pp. 9-10. Della stessa Autrice, si veda "Agricultural Supply Management and Antitrust in the United States System of Agribusiness", in *International Food and Agribusiness Management Review*, Volume 17, Issue 3, 2014, pp. 53-76. Per altre considerazioni sul ruolo della concorrenza in agricoltura (con riferimenti al contesto statunitense) si veda SYKUTA M., "The Fallacy of Competition in Agriculture", Contracting and Organization Research Institute (CORI), Working Paper n. 2, 2012, reperibile online. Per i benefici in termini di *market power* a favore dei produttori agricoli associati nelle OP/AOP si veda CACCHIARELLI L., RUSSO C., SORRENTINO A., "Potere di mercato e contrattuale nella filiera agroalimentare: il ruolo delle OP", in *Agriregionieuropa*, n. 12, 2016, reperibile online.

<sup>195</sup> In merito si veda il lavoro di KING S., "Collective Bargaining by business: Economic and Legal Implications", in *University of New South Wales Law Journal*, vol. 36, 2017, p. 107 e ss.

produzione da parte dell'Unione europea, risolve un problema non indifferente per la gestione produttiva delle imprese agricole)<sup>196</sup>.

## **2.2 Le diverse modalità associative agricole nell'esperienza giuridica statunitense.**

Si è fatta menzione nel corso del precedente paragrafo di come il sistema di deroga garantito all'associazionismo economico dei produttori agricoli dal *Capper-Volsteadt Act* sia valido a prescindere dall'attività effettivamente esercitata dall'associazione di riferimento. Tale previsione implica che agli occhi del legislatore statunitense ciò che conta non è tanto il fatto che un'associazione di produttori eserciti un'azione di concentrazione effettiva del prodotto sul mercato e che quindi agisca materialmente all'interno del mercato stesso, ma è sufficiente che essa sia individuata ed individuabile come tale, essendo i produttori aderenti liberi in ogni caso di porre in essere azioni che implicino determinazioni relative a prezzi e quantità per quanto attiene le commercializzazione del proprio prodotto.

Alla luce di quanto esposto ed anche al fine del successivo collegamento con le considerazioni relative alla disciplina europea, risulta però fondamentale individuare secondo quali canoni e modalità il diritto statunitense abbia categorizzato tali diverse tipologie associazionistiche, suddividendole in base al tipo di attività svolta e, ancor più importante, sulla base dell'effettivo intervento di dette associazioni sul mercato di riferimento.

Come anticipato in fase di introduzione del capitolo, tale classificazione può essere impostata distinguendo innanzitutto due macro-categorie di associazionismo economico: quello *normativo* e quello *operativo*. Nel primo caso, di più semplice qualificazione, rientrano tutte quelle forme associative il cui ruolo si limita, ad esempio, all'elaborazione e diffusione presso gli aderenti di linee guida circa la realizzazione del prodotto, piuttosto che all'elaborazione di *best practices* in tema di processi produttivi, in forme di aggiornamento professionale degli aderenti. Si tratta di attività che hanno sicuramente una certa influenza sull'attività produttiva dei soci, ma che generano un impatto limitato,

---

<sup>196</sup> BOLOTOVA Y., 2015, *Ibidem*.

se non nullo, per quanto attiene ad azioni di mercato in quanto tali. Non viene infatti esercitata nessuna azione specifica di concentrazione dell'offerta e nemmeno di rappresentanza degli aderenti a livello contrattuale<sup>197</sup>. Per quanto attiene invece alla seconda categoria, quella dell'associazionismo economico operativo, ci si trova dinnanzi a tutti quei casi in cui una associazione di produttori attua, in una certa qual forma, un'azione di concentrazione dell'offerta dei prodotti apportati dai propri aderenti e, a seconda dell'intensità con cui tale azione di concentrazione sarà posta in essere, l'associazione che svolge tale attività assumerà una diversa identità economico-giuridica sul mercato in cui opera. Ebbene è proprio questa seconda categoria che suscita un maggiore interesse relativamente alle diverse modalità di configurazione tramite le quali l'associazionismo economico dei produttori agricoli viene a costituirsi. Di più, è proprio con riferimento a questa categoria che, a livello di legislazione europea, si rilevano le principali problematiche circa un'applicazione coerente del diritto antitrust.

Venendo dunque all'esperienza statunitense e rimanendo sulla categoria dell'associazionismo economico operativo, le strutture collettive di cui trattasi, che prendono il nome di *marketing associations*<sup>198</sup>, possono in ultima istanza manifestarsi sotto due principali forme<sup>199</sup>: quella delle *bargaining cooperatives* e quella delle

---

<sup>197</sup> Si veda *Agricultural Cooperatives in the 21st Century*, USDA, Cooperative Information Report 60. 2002, p. 36 e ss., dove le associazioni normative vengono definite come “*service cooperatives*”.

<sup>198</sup> Per una categorizzazione delle *marketing associations* e per diverse possibili suddivisioni dell'associazionismo basate su altri parametri si veda *Agricultural Cooperatives in the 21st Century*, USDA, Cooperative Information Report 60. 2002, p. 36 e ss.

<sup>199</sup> Una più puntuale qualificazione dell'associazionismo economico operativo sulla base dell'esperienza statunitense prevede che le *marketing associations* menzionate possano agire i) “*as processors*”; ii) “*as bargaining agents*”; iii) “*as marketing agents*”. Ciascuna delle tre soluzioni (che costituiscono comunque una volontaria semplificazione della realtà dei fatti) presenta diversi gradi di intensità dell'azione di concentrazione dell'offerta a partire da quella più intensa rappresentata dal caso in cui l'associazione agisca “*as a processor*”, vale a dire prendendo in consegna il bene conferito dagli aderenti, lavorandolo ed immettendolo poi nel mercato. Operando in tal modo, l'associazione si pone sul mercato come un'impresa qualsiasi, agendo dunque nel pieno rispetto delle regole di concorrenza. Qualora invece l'associazione operi “*as a bargaining agent*” la concentrazione dell'offerta sarà molto meno intensa dal momento che, tramite tale modalità operativa, essa si limiterà a porre in essere una contrattazione collettiva demandando ai singoli aderenti la vendita materiale del prodotto. Ciò implica che spetterà agli aderenti stipulare singoli contratti di vendita con i terzi acquirenti (azione che può comunque essere delegata, previo accordo, all'associazione stessa). Infine, nel caso in cui l'associazione operi “*as a marketing agent*” essa agirà come mandataria della vendita del prodotto degli aderenti, stipulando il/i contratto/i di vendita con gli acquirenti. In tal modo essa

*marketing cooperatives*, laddove nel primo caso ci si riferisce a quelle forme associazionistiche che si limitano a rappresentare i propri aderenti al momento della vendita del prodotto, mentre, con la seconda tipologia, si individuano le forme di associazionismo volto a concentrare effettivamente l'offerta<sup>200</sup>. Sul ricorso al termine “*cooperatives*” e sulla confusione che esso può creare nel riferirsi non necessariamente o non esclusivamente alla cooperativa quale struttura giuridica tradizionalmente intesa, ma ad un più vasto insieme di associazioni di produttori, si dirà nel Capitolo successivo.

L'elemento di sostanziale differenza tra le due fattispecie menzionate consiste proprio nel diverso modo in cui l'associazione operante si pone rispetto al mercato ed ai soggetti terzi con cui interagisce. Qualora l'associazione considerata agisca come *bargaining agent*, essa si limiterà a rappresentare i singoli soci aderenti i quali, però, al momento dell'immissione del proprio prodotto nel mercato, opereranno a livello individuale andando a stipulare singoli contratti di vendita con i terzi acquirenti sulle basi di quanto previamente concordato dall'associazione. Non si avrà quindi un'azione di vendita unitaria da parte di un singolo soggetto, ma questa tipologia di associazionismo si limiterà a svolgere una funzione di coordinamento e di fissazione di parametri contrattuali, i quali possono certamente includere riferimenti a prezzi minimi da fissare e quantità da vendere, lasciando però la fase di effettiva immissione del prodotto nel mercato all'azione dei singoli produttori.

---

opera il c.d. “*pooling*” dell'offerta, il che comporterà il fatto che gli aderenti, in base allo statuto dell'associazione, saranno obbligati a conferire la loro produzione nonché il potere di venderla sul mercato. In merito si veda CARSTENSEN P., *op. cit.*, p. 472 e ss. La categorizzazione delle *marketing associations* racchiude altre tipologie non menzionate nel testo, dal momento che quello sopra riportate sono sufficienti ad inquadrare le diverse manifestazioni dell'associazionismo economico qui in analisi.

<sup>200</sup> In merito e per le considerazioni che seguono si veda JANNARELLI A., *Profili giuridici...*, *op. cit.*, p. 199 e ss. e, dello stesso Autore, “*«Agricoltura e concorrenza» ...*”, *op. cit.*, pp. 3-86. Di particolare rilievo è poi l'ulteriore distinzione che può essere operata in merito alle *marketing cooperatives* e al loro *modus operandi* circa l'effettiva azione di immissione del prodotto sul mercato. A tal proposito si può infatti distinguere in base alla circostanza per la quale l'associazione di riferimento venda il prodotto conferitole *a nome proprio ma per conto dei soci* oppure *a nome e per conto proprio*. La differenza tra le due fattispecie menzionate si concretizza nel fatto che la proprietà del prodotto conferito, prima di essere immesso nel mercato, trasli o meno dai soci aderenti all'associazione. Per quanto l'esistenza delle due fattispecie risponda a concrete esigenze in seno tanto ai produttori quanto all'associazione per quanto concerne, ad esempio, la ripartizione del rischio circa il deperimento o la distruzione del prodotto, sotto un profilo di rapporto soci aderenti-associazione e conseguente applicazione del diritto *antitrust* la situazione non muta.

Viceversa, nel caso di *marketing cooperatives*, si sarà in presenza di soggetti economici che operano una effettiva concentrazione dell'offerta sul mercato, contrattando individualmente le condizioni di vendita in nome dei propri soci aderenti con i terzi acquirenti. Tale modalità operativa si tradurrà, a livello contrattuale, nella stipula di pochi se non anche di un singolo contratto di vendita aggregata della produzione dei soci. In tal modo, a prescindere dal fatto che l'associazione entri o meno fisicamente in possesso del bene da vendere, essa sarà vista *dal* mercato e *nel* mercato come un soggetto economico singolo ed operante a livello individuale.

### **3. Attività agricola e *competition law* europea.**

Venendo ad introdurre le tematiche legate all'applicazione del diritto della concorrenza europeo al settore primario dell'Unione, uno dei primi interrogativi che le neonate istituzioni comunitarie si sono poste è stato quello relativo all'applicazione anche all'agricoltura del regime di libera concorrenza, come previsto per il nascente mercato comune europeo, alternativamente alla possibilità di creare un sistema che tutelasse l'economia agraria europea in virtù da un lato delle menzionate criticità peculiari del settore ed intrinseche allo svolgimento dell'attività agricola, dall'altro in ottica di protezione di un comparto produttivo così strategico come quello destinato alla produzione di beni alimentari.

Ebbene l'importanza del settore primario e del ruolo economico svolto dai soggetti operanti al suo interno non consentirono agli Stati Membri fondatori, non senza lunghi ed intensi dibattiti in merito, di escludere la materia agricola dal contenuto dei Trattati e, allo stesso tempo, di riservarvi un trattamento di eccezione in merito di applicazione della *competition law* e ciò in virtù non solo degli elementi menzionati, ma soprattutto al fine di permettere una pianificazione centralizzata della produzione agricola che portasse un beneficio sia a livello comunitario che di singoli Stati Membri. Tale decisione appariva quanto mai obbligata anche a causa della più volte menzionata necessità di "ricostruzione agricola" a seguito delle devastazioni del secondo conflitto mondiale, per fare in modo che i Paesi a maggiore vocazione agricola potessero qualificarsi come elementi trainanti

per tutti gli Stati Membri, condividendo in tal modo le risorse a disposizione. Tale scelta assunse poi estrema significanza non solamente in merito alla disciplina del settore primario in quanto tale, ma anche e soprattutto in un'ottica di *empowerment* della neonata Comunità europea, dal momento che proprio in tema di legislazione agraria si attuò una vastissima produzione di diritto comunitario primario e secondario solidificando la forza e l'autorità normativa del potere centralizzato rappresentato dalla Comunità e dalle sue istituzioni<sup>201</sup>.

La decisione di escludere l'agricoltura dal modello di economia di mercato o quantomeno di riservarvi un trattamento di eccezione ha dato vita ad un sistema normativo, con specifico riferimento alla *competition law*, definibile come parallelo rispetto alla normativa "standard" applicata agli altri settori economici. Un sistema normativo che si è mantenuto sostanzialmente coerente ed intatto fino alla già citata riforma *MacSharry* del 1992, attuata per rimodellare la PAC su quanto concordato in sede di trattative WTO in tema di liberalizzazione internazionale del commercio e delle produzioni agricole, ed alla riforma *Fishler* del 2003 attuativa del c.d. "sistema di *decoupling*" e della progressiva soppressione del sostegno diretto all'agricoltura, momento in cui sembra essere venuta meno quella sensibilità per l'eccezionalità del settore agricolo che aveva rappresentato una costante dell'intervento europeo nel settore primario. Il disaccoppiamento degli aiuti e la rinuncia ad una politica agricola che mirasse all'autosufficienza della produzione alimentare a livello comunitario oltre che frutto di accordi internazionali di liberalizzazione dei mercati, sono di fatto manifestazione del prevalere delle logiche mercantilistiche secondo le quali i prodotti alimentari vengono reperiti secondo logiche di convenienza economica e quindi acquistandoli laddove costano meno (anche e soprattutto al di fuori dei confini dell'Unione)<sup>202</sup>.

Più precisamente, come parte della dottrina pone in evidenza, a fronte di un dato normativo riferito agli obiettivi di politica agricola contenuto nei Trattati europei rimasto di fatto invariato negli anni, ciò a cui in realtà si assiste sembra essere un prevalere di una

---

<sup>201</sup> COSTATO L., "La PAC riformata ovvero la rinuncia ad una politica attiva", in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 2, 2012, p. 394.

<sup>202</sup> COSTATO L., "L'agricoltura, Cenerentola d'Europa", in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 2, 2013, p. 214.

precisa linea di politica del diritto da parte della Commissione europea di revisione dei criteri di applicazione del diritto della concorrenza all'attività agricola. Se da un lato, infatti gli obiettivi della PAC contenuti nel dettato dell'art. 39 TFUE sono rimasti gli stessi del Trattato di Roma del 1957, la posizione e l'approccio interventistico della Commissione in tema di sostegno al settore primario sembrano di fatto essere stati sempre più orientati ad una applicazione per così dire "normalizzata" del diritto della concorrenza anche alla fattispecie agricola<sup>203</sup>.

Tanto premesso, a fronte di un così drastico cambiamento nell'assetto della PAC, non sembra esservi stata nessuna misura di compensazione per la perdita di supporto subita dal settore primario ed in particolar modo dalla categoria dei produttori agricoli che maggiormente hanno risentito e risentono dell'apertura alla concorrenza internazionale del mercato dei beni alimentari europeo. Parallelamente alla rimodulazione delle misure di aiuto diretto di cui si è discusso nel precedente Capitolo, l'Unione ha sensibilmente rafforzato lo strumentario di diritto privato a disposizione dei produttori agricoli, delineando una ben più solida disciplina dell'associazionismo economico. Ciononostante, tali strumenti non sembrano rivelarsi efficaci o comunque non sembrano tener conto "dell'eccezionalità dell'agricoltura in senso stretto"<sup>204</sup>, così volendo individuare la condizione di debolezza che caratterizza la categoria dei produttori agricoli all'interno

---

<sup>203</sup> In merito alla "normalizzazione" della PAC e alla "perdita di sensibilità" nei suoi confronti si veda JANNARELLI A., "Il caso «Indivia» alla Corte di Giustizia", in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 2, 2017, pp. 366 e ss. Tale presa di posizione è peraltro confermata dallo stesso Autore, si veda, a tal proposito "La segnalazione ASI266 del 22 marzo 2016 tra politica agricola comunitaria e politiche dell'autorità nazionale antitrust: cronache (amare) dal Bel Paese", in *Rivista di diritto Agrario*, vol. 2, 2016, pp. 182-184 e "«Agricoltura e concorrenza» o «concorrenza e agricoltura»?", in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 1, 2015, pp. 3-86.

Sul punto e per una vasta panoramica sull'evoluzione della normativa PAC relativa all'applicazione al settore primario del diritto europeo della concorrenza si veda DEL CONT C., IANNARELLI A., Research for AGRI Committee, "New competition rules for agri-food chain in the CAP post 2020", European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018. Gli Autori propongono un approfondito excursus riassuntivo dell'evoluzione normativa in materia a partire dal Reg. 26/1962 alle più recenti proposte di riforma PAC, avendo cura di delineare il sistema normativo e le fonti del diritto antitrust applicato al settore primario europeo, arrivando a proporre (drastiche) modifiche alla normativa vigente in un'ottica di maggiore tutela dei produttori agricoli e di riconoscimento dell'eccezionalismo agricolo.

<sup>204</sup> L'espressione è tratta sempre da JANNARELLI A., "Profili giuridici del sistema ...", *op. cit.*, *passim*.

della catena alimentare, non essendo l'associazionismo in grado, almeno stando ai dati raccolti ad oggi, di fornire le giuste e sufficienti garanzie di stabilità economica ad una categoria produttiva ormai in difficoltà da decenni ed alla costante ricerca di modalità di consolidamento contro i ben più forti attori della filiera operanti nel settore della trasformazione o della grande distribuzione.

Tanto premesso e come si avrà modo di apprezzare nel corso del presente Capitolo, il processo di liberalizzazione dei mercati agricoli internazionali ha portato ad una profonda modifica nella percezione del settore primario europeo come un settore bisognoso di un "occhio di riguardo". La specialità precedentemente riconosciuta dai Trattati e dai Regolamenti PAC e di fatto garantita dal sistema di controllo centralizzato della produzione agricola che aveva la sua massima manifestazione nel controllo comunitario delle quantità e dei prezzi della produzione, è stata progressivamente erosa a favore di un'impostazione maggiormente liberista. In altri termini la risposta legislativa all'apertura dei mercati ed al processo di liberalizzazione non si è automaticamente tradotta nell'implementazione di un diverso sistema "protettivo" che sostituisse, senza replicarlo, il meccanismo protezionistico di controllo centralizzato, ma ha dato l'avvio ad un tentativo di radicale modifica tanto delle dinamiche economiche interne al settore primario, quanto e soprattutto della natura economica e giuridica degli attori che al suo interno operano. Il riferimento è con specifico riguardo al processo di trasformazione, fortemente incentivato dalla Commissione, del ruolo e dell'identità stessa dei soggetti alla base di tutto il ciclo produttivo agricolo, vale a dire la categoria dei produttori.

### **3.1. La disciplina europea della concorrenza nel settore primario.**

Come si è delineato nel precedente paragrafo, il regime normativo adottato per la disciplina delle politiche agricole si è sempre configurato come un regime di eccezione rispetto all'applicazione della *competition law* europea tradizionalmente intesa e ciò in virtù delle intrinseche peculiarità economico-produttive e socio-politico-culturali del settore primario.

Il rapporto della politica agricola con il diritto della concorrenza è divenuto nel tempo più complesso ed in particolar modo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di

Lisbona, dal momento che l'Unione, mantenendo competenza esclusiva in tema di diritto antitrust, sottrae agli Stati Membri la possibilità di derogare rispetto ad una sua più piena applicazione alle attività poste in essere dai produttori agricoli, salvo che nelle condizioni espressamente previste dal Trattato stesso<sup>205</sup>.

Fulcro della disciplina del diritto della concorrenza europeo sono gli artt. 101 e 102 TFUE, laddove il primo vieta “*gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno [...]*”, mentre il secondo dichiara che “*è incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo [...]*”.

I due divieti, rispettivamente di pratiche collusive e di abuso di posizione dominante, rappresentano i pilastri del diritto comunitario della concorrenza e sono alla base dell'originario piano degli Stati membri fondatori di realizzare un mercato unico europeo che garantisse la circolazione di lavoratori, capitali, merci e servizi. Tale sistema economico doveva essere governato “*dall'automatico meccanismo della concorrenza*<sup>206</sup>” favorendo la presenza sul mercato delle imprese maggiormente meritevoli, in termini di efficienza produttiva, e favorendo l'uscita dei *competitors* meno adatti, senza che i primi avessero però la possibilità di abusare del potere economico così ottenuto. Inoltre, così come confermato da costante giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea<sup>207</sup>, l'art. 101, par. 1, TFUE distingue tra restrizione della concorrenza per oggetto o per effetto, laddove la prima indica un falsare il gioco competitivo di proposito, attuando cioè comportamenti che hanno lo specifico scopo di ridurre o danneggiare la concorrenza sul mercato, mentre la seconda si manifesta in presenza di atteggiamenti che di per sé

---

<sup>205</sup> JANNARELLI A., “*Profili giuridici del sistema ...*”, *op. cit.*, p. 149.

<sup>206</sup> COSTATO L., RUSSO L., *op. cit.*, p. 93.

<sup>207</sup> Si vedano, *ex multis*, le decisioni della Corte di Giustizia 22 ottobre 2015, causa C-194/14P, 19 marzo 2015, causa C-286/13P, 11 settembre 2014, causa C-67/13P.

possono anche non essere anticoncorrenziali, ma che *de facto* portano ad una riduzione significativa del livello di concorrenza tra imprese<sup>208</sup>.

Nonostante una netta impostazione disciplinare a tutela del “gioco competitivo”, dalla lettura del dettato normativo dell’art. 101, par.3, emerge come la tutela della concorrenza in quanto tale non rappresenti il fine perseguito dal legislatore europeo, ma come questo sia solo uno strumento per assicurare l’efficienza del mercato unico, vero obiettivo della disciplina antitrust comunitaria. Recita infatti l’art. 101, par. 3 che “[...] *le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili [...] qualora [...] contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva [...]*”. Un comportamento di per sé anticoncorrenziale non è dunque per forza da considerarsi illecito, ma può essere accettato a fronte di effetti positivi sul mercato (e quindi sul benessere dell’economia e dei consumatori in generale) in termini di efficienza e di assenza di “*restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi*” ed evitando di “*dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi*” (art. 101, par. 3, TFUE, lett. a) - b)).

Diverse considerazioni sono invece da fare in merito al diritto della concorrenza relativo al settore agricolo, tanto in termini di disciplina applicabile, quanto in termini di finalità perseguite. Il riferimento normativo che disciplina l’applicazione del diritto antitrust al settore agricolo è l’art. 42 TFUE il quale afferma che “*le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio [...] avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 39*”, il quale, giova riproporlo, disciplina che “*le finalità della politica agricola comune sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego*

---

<sup>208</sup> In merito per più ampi riferimenti si veda la Comunicazione della Commissione, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, in GUUE 14.1.2011, C/11-1.

*migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori*". Analogamente alla fattispecie dell'art. 101, anche l'art. 42 introduce delle possibilità di sacrificio della concorrenza a favore degli obiettivi, in questo specifico caso, perseguiti dalla PAC. Così come precedentemente considerato, anche nel caso della produzione e commercio di prodotti agricoli la concorrenza rappresenta non il fine, bensì un mezzo per perseguire il corretto funzionamento del mercato agricolo secondo le finalità proprie della PAC così come delineate dal menzionato art. 39 TFUE.

Tale distinzione risulta fondamentale per individuare le diverse ragioni per le quali l'ordinamento europeo concede una eccezione all'applicazione del diritto antitrust in un caso e nell'altro, dal momento che gli obiettivi di efficienza perseguiti nei due casi non sono coincidenti, anche se talvolta possono risultare sovrapponibili<sup>209</sup>. Se nel primo caso l'efficienza economica da perseguire delineata dal par. 3 dell'art. 101 assume caratteri strettamente legati ad elementi economico-commerciali legati al beneficio per il mercato e per i singoli soggetti che pongono in essere l'attività anticoncorrenziale, nel secondo gli incrementi di efficienza per cui tali deroghe sono concesse vengono individuati nel dettato del par 1, art. 39, il quale rimarca oltretutto la necessità ed il ricorso a "metodi speciali" nell'elaborazione delle politiche agricole le quali dovranno tener conto del "*carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole*" (art. 39, par. 2, lett. a)). Questo secondo dato normativo, in concomitanza con la lett. c) dello stesso paragrafo che stabilisce come l'agricoltura costituisca "*un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia*", di fatto concretizza a livello di disciplina TFUE il riconoscimento da parte dell'Unione dell'eccezionalità agricola e della necessità di appunto "metodi speciali" sopra menzionati nell'elaborazione delle politiche agricole, andando a porre le

---

<sup>209</sup> JANNARELLI A., "*Profili giuridici del sistema ...*", *op. cit.*, pp. 147-148; BLOCKX J., VANDENBERGHE J., "*Rebalancing Commercial Relations Along the Food Supply Chain: The Agricultural Exemption from EU Competition Law After Regulation 1308/2013*", in *European Competition Journal*, 2014, vol. 10, n. 2, pp. 387-401.

basi, oltre che per una struttura di supporto diretto, per un'applicazione del diritto della concorrenza al settore primario che operi secondo logiche differenti e per il perseguimento di finalità che esulano rispetto a quelle valide per gli altri settori produttivi.

Il sistema normativo così delineato ed incentrato tanto sul combinato disposto degli artt. 42 e 39 TFUE quanto su costante giurisprudenza della Corte di Giustizia europea<sup>210</sup>, delinea quindi il primato della PAC sulle *competition policies* dell'Unione determinando come la legislazione secondaria applicabile ai prodotti agricoli per quanto concerne le questioni legate all'implementazione del diritto europeo della concorrenza, non deve mai essere interpretata o applicata “*in such a way as to prioritise the objectives of competition, in particular the objective of economic efficiency of competition*”<sup>211</sup>.

In particolar modo, come rimarcato in precedenza, al centro delle attenzioni dedicate dal legislatore comunitario al settore primario sono poste le due categorie di soggetti che per definizione si qualificano come deboli nel contesto delle relazioni economiche e commerciali che caratterizzano i mercati agricoli, vale a dire i produttori e i consumatori i cui interessi economici sono i soli direttamente richiamati all'interno dell'art. 39 TFUE nei termini in cui esso disciplina che la PAC mira ad “*assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola*” e ad “*assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori*” (art. 39 TFUE, par. 1, lett. *b* ed *e*)).

A tal proposito tornano centrali le considerazioni proposte nel precedente Capitolo in merito all'importanza che l'elenco di prodotti proposto all'allegato I del TFUE assume quale riferimento per l'applicazione dell'art. 42 TFUE. Il riferimento ad una categoria di prodotti su base merceologica rispetto ai quali si possa godere di una deroga antitrust pone l'attenzione sull'interesse del legislatore europeo nel garantire un più adeguato funzionamento dei mercati agricoli e non tanto o non solo un'attenzione specifica per la categoria dei produttori, posto che, con il riferimento al menzionato allegato, ricadono

---

<sup>210</sup> Si vedano, *ex multis*, le Sentenze del 9 settembre 2003, causa C-137/00, par. 81, del 5 ottobre 1994, causa 280/93, par. 61. Tale posizione, come si vedrà ampiamente in seguito, è stata peraltro ribadita nella “*pronuncia indivia*”, si vedano i parr. 36-37.

<sup>211</sup> In merito ed ampiamente sull'applicazione della *competition law* europea al settore primario, si veda DEL CONT C., IANNARELLI A., *op. cit.*, p. 13.

all'interno della possibilità di deroga anche soggetti non necessariamente produttori di beni agricoli.

Quanto menzionato serve ad introdurre alcune considerazioni relative ad un più recente orientamento, in tema di applicazione del diritto antitrust al settore agricolo, che sembra emergere dal contenuto normativo dei regolamenti dell'ultima versione della PAC.

Il riferimento è innanzitutto all'adozione, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 42 TFUE, del Regolamento 1308/2013, il quale, come poi modificato dal più recente Reg. 2393/2017, si qualifica come l'ultimo *step* normativo circa l'applicazione delle disposizioni relative alla concorrenza al settore primario iniziata con l'adozione del Regolamento CEE 26 del 1962. Ebbene la lettura del Reg. 1308/2013 introduce un nuovo approccio alla disciplina della concorrenza applicata al settore primario avendo come obiettivo quello di operare una distinzione all'interno della filiera agro-alimentare, il quanto più chiara possibile, tra i soggetti ai quali si debba applicare il diritto della concorrenza sulla base delle logiche delineate dall'art. 42 TFUE, tenendo quindi conto delle finalità delineate art. 39 TFUE, ed i soggetti che invece debbano essere sottoposti alla disciplina della concorrenza così come prevista dall'art. 101 TFUE, non godendo quindi del trattamento di eccezione riservato al settore primario.

La necessità di operare tale distinzione emerge in virtù di una sempre più massiccia tendenza alla concentrazione di quei soggetti che si pongono in posizione intermedia all'interno della filiera agroalimentare, frapponendosi quindi tra produttori agricoli strettamente intesi e consumatori. Si tratta delle imprese della trasformazione piuttosto che della distribuzione la cui attività nulla ha a che vedere con la produzione materiale dei beni alimentari, ma che di fatto rientrano nel settore agricolo in base al dettato dell'art. 42 TFUE il quale, come menzionato, non permette di operare una più puntuale distinzione tra soggetti produttori e non produttori in materia di applicazione del diritto della concorrenza<sup>212</sup>. A tale proposito è significativo innanzitutto il contenuto del Considerando 172 del Reg. 1308/2013, il quale, in linea con quanto esposto, afferma che

---

<sup>212</sup> Le riflessioni in merito sono tratte da JANNARELLI A., “*Profili giuridici del sistema ...*”, *op. cit.*, pp. 151 e ss. e da “*«Agricoltura e concorrenza» ...*”, *op. cit.*, pp. 3-86.

*“date le peculiarità del settore agricolo e la sua dipendenza dal corretto funzionamento dell'intera catena di approvvigionamento alimentare, compresa l'efficace applicazione delle norme sulla concorrenza in tutti i settori correlati nell'insieme della filiera alimentare, che può essere altamente concentrata, è opportuno dedicare particolare attenzione all'applicazione delle norme sull'applicazione delle regole in materia di concorrenza di cui all'art. 42 TFUE [...]”.*

Data tale premessa, il cuore della disciplina sulla concorrenza applicata alla PAC è poi individuabile all'interno della Parte IV del Reg. 1308 del 2013 e concentrata per quanto riguarda le norme applicabili alle imprese al Capo I (artt. 206-210), mentre al Capo II per quanto concerne l'erogazione di aiuti di Stato (artt. 211-218)<sup>213</sup>.

L'art. 206 stabilisce innanzitutto che “[...] *gli articoli da 101 a 106 TFUE [...] si applicano, fatti salvi gli articoli da 207 a 210 del presente regolamento, agli accordi, alle decisioni e alle pratiche di cui all'articolo 101, paragrafo 1, e all'articolo 102 TFUE che si riferiscono alla produzione o al commercio di prodotti agricoli*”. A seguire gli artt. 207 e 208 individuano rispettivamente le nozioni di mercato rilevante e posizione dominante di fatto caratterizzandole come proprie per la disciplina antitrust del settore primario, mentre gli artt. 209 e 210 disciplinano rispettivamente le *“deroghe per gli obiettivi della PAC e gli agricoltori e le loro associazioni”* e gli *“accordi e pratiche concordate di organizzazioni interprofessionali riconosciute”*.

Rinviando alla trattazione del prossimo Capitolo l'art. 210 e l'operato delle OI, centrale rilevanza assume in questo momento il dettato dell'art. 209 il quale sarà oggetto di analisi nel corso dei prossimi paragrafi e che introduce un sistema di deroga all'applicazione del diritto antitrust per i produttori agricoli e le loro modalità associative.

Recita l'art. 209, par. 1, così come modificato dal Reg. 2393/2017<sup>214</sup>, che *“l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche*

---

<sup>213</sup> Per una panoramica e resa grafica della gerarchia delle fonti del sistema di esenzione all'applicazione della *competition law* europea si veda Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Applicazione delle norme dell'Unione in materia di concorrenza al settore agricolo*, Bruxelles, 26.10.2018, COM(2018) 706 final, p. 3.

<sup>214</sup> Su di una più approfondita analisi degli apporti innovativi del Reg. 2393/2017 si veda in seguito nel corso del presente Capitolo.

*concordate di agricoltori, associazioni di agricoltori o associazioni di dette associazioni, o di organizzazioni di produttori riconosciute in virtù dell'articolo 152 o dell'articolo 161 del presente regolamento, o di associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute in virtù dell'articolo 156 del presente regolamento nella misura in cui riguardano la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per lo stoccaggio, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che siano compromessi gli obiettivi di cui all'articolo 39 TFUE. Il presente paragrafo non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate che comportano l'obbligo di applicare prezzi identici o in base alle quali la concorrenza è esclusa".* Di particolare rilevanza anche la disposizione finale del par. 2 che stabilisce come spetti *"alla parte che invoca il beneficio delle esenzioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo, l'onere di provare che le condizioni in esso enunciate sono soddisfatte"*.

A fronte di tale dettato normativo, una parte della dottrina<sup>215</sup> ha individuato in modo molto lineare all'interno della disciplina dell'art. 209 una doppia categoria di eccezioni rispetto all'applicazione del diritto della concorrenza e condensate rispettivamente al primo e al secondo capoverso del par. 1. Più nello specifico, la prima eccezione sembra avere ad oggetto tipologie di accordi relativi alle categorie di prodotto indicate al menzionato allegato I e, di conseguenza, indipendente dai soggetti che li pongono in essere i quali, come sottolineato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>216</sup>, al fine della concezione dell'esenzione, sarebbero tenuti a dimostrare che l'accordo (anticorrenziale) concluso si qualifica come imprescindibile per il perseguimento di tutti gli obiettivi della PAC di cui all'art. 39 TFUE. Per quanto si possa ritenere che tale dimostrazione non risulti di fatto possibile (e probabilmente non lo è), la stessa Commissione ha avuto modo di affermare che *"from an economic point of view, in a static sense, it is not possible to achieve the five objectives set out in Article 39 simultaneously, as «fair standards of living for the agricultural community» may conflict with «reasonable prices to consumers».* However, in a dynamic sense, the five objectives

---

<sup>215</sup> COSTATO L., RUSSO L., *op. cit.*, p. 97.

<sup>216</sup> Si vedano le Sentenze della Corte del 15 maggio 1975, causa 71/74, del 16 dicembre 1975, causa 40/73.

*can be met if there are sufficient efficiencies or productivity gains that are passed onto consumers in the form of reasonable prices, while entailing higher farming incomes*<sup>217</sup>.

La seconda categoria di eccezioni invece, delineata al secondo capoverso, si basa “*sui requisiti soggettivi delle parti che concludono l'accordo, potendo essere stipulato solo da produttori di uno Stato membro che siano «imprenditori agricoli»*”, espressione che vuole individuare gli “agricoltori in senso stretto” e non i più generali produttori di beni determinati dall'allegato I<sup>218</sup>. Secondo questa interpretazione, ma che come si avrà modo di vedere non è supportata in modo unanime, si potrebbe dunque individuare una gerarchia di esenzioni con la prima, più generica e rivolta ad una platea più vasta di produttori ma con condizioni più stringenti, mentre la seconda applicabile ad un numero di soggetti più ristretto (i “veri agricoltori”), ma di portata ben più vasta.

Il divieto che sembra rimanere fisso e di cui si discuterà ampiamente nei prossimi paragrafi in quanto vero punto nevralgico del dibattito circa la reale portata del sistema di eccezione per il settore primario, è quello di fissazione del prezzo di vendita.

#### **4. L'associazionismo economico dei produttori agricoli nell'Unione europea e il c.d. “tabù dei prezzi”.**

Prima di delineare ulteriormente la disciplina introdotta dall'art. 209 del Reg. 1308/2013 e le successive modifiche apportate dal Reg. 2393/2017, risulta necessario riprendere la distinzione in precedenza operata, con riferimento all'esperienza statunitense, in termini di *bargaining* e *marketing cooperatives* la quale assume una rilevanza fondamentale circa l'analisi delle dinamiche che caratterizzano le relazioni non solo tra le associazioni dei produttori e il mercato, ma anche in relazione ai rapporti tra i soggetti aderenti alle associazioni stesse.

Distinguendo tra le due fattispecie di semplici accordi tra produttori e, invece, veri e proprie modalità di integrazione orizzontale e verticale concretizzate nella realizzazione

---

<sup>217</sup> European Commission DG Competition, Working paper “*The interface between EU competition policy and the Common Agriculture Policy CAP: Competition rules applicable to cooperation agreements between farmers in the dairy sector*”, 2010, 9.

<sup>218</sup> COSTATO L., RUSSO L., *op. cit.*, *Ibidem*.

di strutture collettive dotate di personalità giuridica, è questa seconda tipologia di associazionismo che interessa maggiormente la trattazione del presente lavoro. Come emerge chiaramente dalla normativa europea e come si è avuto modo di anticipare e si avrà modo di approfondire nel prossimo paragrafo dedicato al c.d. “caso indivia”, con il venir meno del sistema protezionistico a sostegno dell'agricoltura europea si è sempre di più consolidato, in seno alle istituzioni comunitarie, il *favor* per forme di associazionismo economico dei produttori agricoli che presentino quanto più possibile caratteri di stabilità economico-produttiva e solidità patrimoniale e che, quindi, si configurino come vere e proprie “imprese” sul mercato<sup>219</sup>. Da questo presupposto è derivata la disciplina sulle organizzazioni dei produttori (OP) e le associazioni di dette organizzazioni (AOP), nonché le procedure per il riconoscimento di tali entità al fine di ottenere una “certificazione” tanto a livello di Stato membro di appartenenza, quanto a livello europeo, delle garanzie da esse assicurate circa lo svolgimento di rappresentanza e, eventualmente, concentrazione dell'offerta dei soci aderenti attualmente disciplinate dagli artt. 152 e 156, Reg. 1308/2013.

In particolare, il *favor* per le OP riconosciute<sup>220</sup> dagli Stati membri è senza ombra di dubbio dettato dalle maggiori garanzie che tali entità economiche, assumendo una veste giuridica definita, possono offrire, soprattutto in termini di efficacia e sicurezza nel perseguimento degli obiettivi ad esse assegnati dalla normativa PAC<sup>221</sup>. Rimandando al prossimo Capitolo la trattazione relativa alle considerazioni legate alle forme giuridiche che le OP possono assumere, basti solo menzionare in questo momento che prerequisito

---

<sup>219</sup> BLOCKX J., VANDENBERGHE J., *op. cit.*, p. 389. Per un riepilogo di letteratura economica ed empirica circa l'impatto delle OP/AOP si veda VAN KERCK C., *op. cit.*, p. 29 e ss.

<sup>220</sup> Per ragioni di chiarezza espositiva e scorrevolezza, nel trattare le tematiche relative all'associazionismo economico tra produttori agricoli si farà d'ora in poi riferimento alle sole OP, posto che le considerazioni valide per queste ultime lo sono, senza nessuna differenza, anche per le AOP.

<sup>221</sup> Tale preferenza per i benefici dell'associazionismo economico sono stati confermati nel tempo, oltre che dalla menzionata dottrina, anche dalla Corte di Giustizia la quale si è pronunciata in particolare in un paio di occasioni certificando il ruolo di centrale importanza delle associazioni dei produttori (ed in particolar modo di quelle che prendono la forma della cooperativa). Le pronunce menzionate sono la Sentenza della Corte del 12 dicembre 1995, Causa C-399/93 *Oude Luttikhuis v Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberco*, 1995, GUCE I-4515 e, con specifico riferimento all'esperienza nel settore della produzione lattiera, le Sentenze della Corte anch'esse del 12 dicembre 1995, C-319/93, C-40/94 e C-224/94, *Dijkstra et al.*, in GUCE I-4497.

fondamentale ai fini del riconoscimento è l'assunzione, da parte dell'OP di riferimento, di personalità giuridica, dovendosi infatti essa appunto qualificare come una “*qualsiasi persona giuridica*” o come “*una sua parte chiaramente definita*” che soddisfi specifici requisiti<sup>222</sup>.

Ebbene se tali entità si presentano come imprese sul mercato è pacifico il fatto che le azioni da esse poste in essere rispetto a soggetti terzi non sfuggono (e non possono sfuggire) alla piena applicazione del diritto antitrust, trattandosi, in ultima analisi, di relazioni tra singoli soggetti economici. Lo stesso non si può dire però per quanto riguarda le azioni intercorrenti a livello di rapporti interni, tanto per quanto attiene quelle tra i singoli soci aderenti, tanto per quanto riguarda i rapporti tra questi e l'associazione da essi formata<sup>223</sup>. È questo infatti l'aspetto di maggiore interesse in merito all'applicazione del diritto della concorrenza al settore primario, dal momento che, come menzionato in apertura del presente paragrafo, a seconda della natura del rapporto che lega gli aderenti all'associazione di appartenenza si profileranno diverse modalità di applicazione della *competition law* europea.

Tali considerazioni servono ad introdurre la tematica forse più scottante e vero fulcro di dibattito in contesto comunitario: vale a dire la possibilità o meno per le associazioni dei produttori agricoli europei di fissare il livello minimo dei prezzi di vendita dei loro prodotti senza incorrere nel divieto ex art. 101 TFUE. A differenza del sistema di eccezione previsto dalla disciplina statunitense, in contesto europeo vige infatti tutt'oggi il divieto per le associazioni dei produttori di porre in essere accordi, decisioni o pratiche che comportino per i soci aderenti l'obbligo di praticare prezzi identici. Tale divieto sussiste in virtù di due principali motivazioni: la tutela della libertà economica dei singoli

---

<sup>222</sup> Così l'art. 3, par. 1, Reg. 1182/2007 e, per quanto riguarda gli obiettivi da perseguire e gli standard da rispettare, l'art. 152 e 152 bis del Reg. 1308/2013 così come modificato dal Reg. 2393/2017.

<sup>223</sup> Il tema è stato approfondito ampiamente da JANNERELLI in *Profili giuridici...*, *op. cit.*, pp. 159-169. Si vedano in particolare le pp. 167-169 per la descrizione dei tre possibili scenari diversi circa le relazioni interne alle associazioni dei produttori e le conseguenze che tali manifestazioni possono avere nell'applicazione del diritto *antitrust*. Allo stesso modo e sempre dello stesso Autore si veda “«Agricoltura e concorrenza», *op. cit.*, p. 34 e ss.

produttori (che devono essere liberi di praticare il prezzo per loro più conveniente)<sup>224</sup> e la tutela del mercato stesso, al fine di non ridurre il livello di concorrenza interno al settore primario, livello già inferiore a quello degli altri comparti economici per via delle concessioni ammesse in virtù delle più volte menzionate “debolezze strutturali” della attività agricola.

Ebbene come autorevole dottrina ha fatto notare<sup>225</sup>, tale divieto, definibile appunto come un vero e proprio “tabù”, non trova la sua ragione nel duplice scopo di tutela menzionato, ma affonda le sue radici in condizioni storiche oggi non più riscontrabili nella realtà dei fatti ed è quindi divenuto un mero retaggio ideologico. Lo si è accennato anche in precedenza, ma giova ripeterlo<sup>226</sup>: il divieto di fissazione dei prezzi imposto dalla legislazione europea aveva senso di esistere con il precedente assetto protezionistico della PAC disgregatosi a partire dagli inizi degli anni '90 con la progressiva liberalizzazione dei mercati agricoli a livello europeo ed internazionale. In quel contesto le istituzioni europee che controllavano a livello centralizzato il livello dei prezzi delle derrate alimentari avevano la necessità di impedire che i singoli produttori o le associazioni tramite le quali questi concentravano la loro offerta sul mercato di riferimento potessero interferire vendendo la propria produzione a livelli tariffari discordanti rispetto a quelli delle politiche comunitarie. Venuto meno tale sistema protezionistico ed essendo entrati in competizione con *competitors* internazionali, i produttori agricoli europei si trovano, allo stato attuale della legislazione in materia, non solo sprovvisti della protezione istituzionale prima garantita dall'Europa, ma anche privati di quello che, come per i loro equivalenti statunitensi, potrebbe rivelarsi uno degli strumenti più efficaci per mantenersi competitivi sul mercato. A prescindere dalle posizioni ideologiche che si assumono e dalla lettura che si vuole proporre dei testi normativi della attuale PAC, questo sembra essere un dato inconfutabile.

---

<sup>224</sup> Si vedano in merito quanto espresso dalla Commissione stessa nelle sue Comunicazione relativa agli “*Orientamenti relativi all'applicazione delle norme specifiche di cui agli articoli 169, 170 e 171 del regolamento ocm per i settori dell'olio d'oliva, delle carni bovine e dei seminativi*”, 2015, GUUE, C 431/1, punto 14.

<sup>225</sup> Questa la posizione di Jannarelli sostenuta e reiterata nei Suoi scritti più volte menzionati in nota nel corso del presente lavoro.

<sup>226</sup> In merito si veda anche DEL CONT C., BODIGUEL L. ..., *op. cit.*, p. 20 e ss.

Giova poi ricordare come le due motivazioni “storicamente” addotte per giustificare il permanere del divieto di applicazione di prezzi identici possano essere facilmente smentite. Per quanto attiene alla tutela della libera scelta dei singoli produttori che verrebbe compresa tramite l’obbligo di praticare prezzi identici imposto dall’associazione di appartenenza, basti ricordare come l’adesione alle forme di associazionismo economico sia su base volontaria e quindi siano gli stessi produttori che decidono, aderendo allo statuto associativo, di limitare la propria autonomia economica al fine di trarre beneficio dall’azione collettiva. La concentrazione dell’offerta dovrà naturalmente rispettare precisi canoni di efficienza e di garanzia circa i diritti dei soci aderenti i quali devono comunque essere sempre nella posizione di potersi svincolare dall’accordo preso<sup>227</sup>. Appare però banale constatare come l’adesione ad associazioni di produttori implichi necessariamente la circostanza per la quale da un lato il singolo produttore sia consapevole del fatto che dovrà agire non più individualmente, ma collettivamente, ergo nel rispetto di regole comuni vincolanti, dall’altro che qualsiasi determinazione circa prezzi da applicare e quantità da immettere nel mercato, per menzionare gli aspetti di maggior criticità dell’attività di concentrazione dell’offerta, operate dall’associazione di riferimento, sarà posta in essere a beneficio degli aderenti e non potrà quindi manifestarsi come un’imposizione o un vincolo che danneggi la loro condizione.

Per quanto riguarda invece la tutela del mercato si sono più volte menzionati gli effetti positivi dell’associazionismo economico con riferimento tanto al ruolo da questo svolto *nel* mercato quanto *per il* mercato. In merito al primo aspetto basti ricordare come sia dimostrato il fatto che, a differenza dei casi di “*classic cartels*”, le modalità di controllo dell’output agricolo presentano profili di efficienza molto più elevati soprattutto per quanto attiene il problema della sovra-produzione e dei costi di realizzazione ed eventuale smaltimento legati ad essa<sup>228</sup>. In merito invece all’impatto dell’azione

---

<sup>227</sup> Tale profilo era stato il punto focale dei menzionati casi *Oude Luttikhuis* e *Dijkstra* i quali vertevano sull’eventuale incompatibilità (poi smentita) del pagamento di una penale per la fuoriuscita di un socio aderente dall’associazione di riferimento.

<sup>228</sup> BOLOTOVA Y., “*Agricultural Production Restrictions ...*”, *op. cit.*, pp. 9-10. Si veda anche il documento della Commissione europea redatto da BIJMAN J. et al., *Support for Farmer’s Cooperatives*,

dell'associazionismo dei produttori agricoli *per il* mercato è bene ricordare come il ruolo a questo affidato dalla legislazione PAC non si limiti al raggiungimento, ad esempio, di una stabilizzazione dei prezzi di vendita per i soli singoli soci aderenti ad una data associazione, ma preveda un compito di stabilizzazione economico-produttiva di tutto il settore di riferimento, a beneficio, appunto, di tutto il mercato. È dunque inevitabile che il raggiungimento di questo obiettivo implichi necessarie forme di coordinamento non solo interne alle singole associazioni, ma anche *tra* di esse, al fine appunto di operare non solo nell'interesse dei singoli aderenti, ma nell'interesse del "sistema agricoltura" globalmente inteso. Sul punto si tornerà ampiamente nel corso del prossimo Capitolo.

#### **4.1. La reale portata del divieto di *price fixing* ex art. 209 del Reg. 1308/2013.**

Come si è avuto modo di accennare nel precedente paragrafo l'applicazione del diritto *antitrust* europeo all'attività svolta dalle OP varia a seconda della natura delle attività stesse poste in essere nonché dalla diversa forma giuridica (o non) che le OP possono assumere. Tanto premesso, una più precisa analisi del dettato normativo relativo al divieto di *price fixing*, attualmente contenuto nell'art. 209 del Reg. 1308/2013, permette di circoscrivere il "tabù dei prezzi" a precise casistiche.

Riprendendo il contenuto dell'art. 209, par. 1, del Reg. 1308/2013, così come modificato dal Reg. 2393/2017, questo disciplina che "*l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate di agricoltori, associazioni di agricoltori o associazioni di dette associazioni, o di organizzazioni di produttori riconosciute in virtù dell'articolo 152 o dell'articolo 161 del presente regolamento, o di associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute in virtù dell'articolo 156 del presente regolamento nella misura in cui riguardano la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per lo stoccaggio, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che siano compromessi gli obiettivi di cui all'articolo 39 TFUE. Il presente paragrafo non si applica agli accordi,*

---

Final Report, 2012.

*alle decisioni e alle pratiche concordate che comportano l'obbligo di applicare prezzi identici o in base alle quali la concorrenza è esclusa*".

A fronte del dato normativo così delineato è possibile operare un doppio confronto che permette da un lato di caratterizzare la disciplina europea da quella statunitense e dall'altro di delineare il concreto ambito applicativo del divieto di *price fixing*. In merito al primo profilo, ricercando un parallelo con la disciplina nordamericana del *Capper-Volstead Act* precedentemente analizzata, si può innanzitutto notare<sup>229</sup> come il dato normativo dell'art. 209 presenti profili di maggiore flessibilità per quanto riguarda tanto la tipologia di soggetti coinvolti negli accordi essendovi un'apertura, anche se residuale, ai soggetti che non siano strettamente operatori agricoli quali membri minoritari di una OP/AOP<sup>230</sup>, quanto il contenuto degli accordi che godono dell'esenzione dall'art. 101 TFUE, dal momento che i produttori possono esplicitamente e preventivamente accordarsi anche sulla quantità da produrre a differenza di quanto previsto nella disciplina statunitense<sup>231</sup>.

Sotto il secondo profilo della fissazione del prezzo assume invece cruciale importanza il contenuto del terzo capoverso, laddove l'art. 209 disciplina il divieto per gli accordi, decisioni e pratiche menzionate di imporre l'obbligo di fissazione di prezzi identici. Tale

---

<sup>229</sup> VELAZQUEZ B. et al., "About farmers' bargaining power in the new CAP", in *Agricultural and Food Economics*, n.5, 2017, pp. 6-7.

<sup>230</sup> Per quanto riguarda il primo aspetto, proprio a partire dall'ultima versione della PAC per le ragioni menzionate nel capitolo precedente e nel corso del presente paragrafo, sono stati esplicitamente inclusi, all'interno degli accordi cui può essere concessa una deroga rispetto alla normale applicazione del diritto antitrust, anche quelli posti in essere da OP riconosciute e quindi da entità economiche composte non esclusivamente da produttori agricoli, laddove invece la disciplina statunitense prevedeva un sistema di esenzione solo ed esclusivamente per associazionismo realizzato da soli *farmers*. Tale concessione è stata prevista proprio al fine di dotare di maggiore potere economico le OP e di potenziare il fenomeno associativo dei produttori agricoli sotto un punto di vista squisitamente patrimoniale al fine di dotarlo dei mezzi finanziari adeguati. Fondamentale resta comunque il fatto che tali soggetti restino una minoranza all'interno delle OP e che comunque l'apporto finanziario garantito non permetta loro di esercitare un controllo determinante sulle scelte attuate dalle organizzazioni di cui fanno parte. Si veda JANNARELLI A., *Profili giuridici...*, *op. cit.*, p. 170. In merito e con particolare riferimento ad un confronto sulla diversa profittabilità di OP e OI si veda VAN KERCK C., "Assessing efficiencies generated by agricultural Producers Organizations", European Commission report, 2014, p. 26 e ss. Per i profili relativi alla *governance* interna del fenomeno cooperativo dei produttori agricoli si veda BIJMAN J. et al., *op. cit.*, p. 58 e ss.

<sup>231</sup> In merito si veda VARNEY C., *op. cit.*, p. 5 e ss.

previsione, rimasta inalterata sin dal primo Reg. 26/1962 e che di fatto concretizza a livello di dettato normativo il “tabù” dei prezzi, delinea però un divieto di *price fixing* ben diverso e più circoscritto rispetto a quello disciplinato dall’art. 101 TFUE<sup>232</sup>. La disciplina antitrust del TFUE infatti individua come anticoncorrenziali tutte le manifestazioni di fissazione del prezzo di vendita del bene, tanto indirette quanto dirette<sup>233</sup>, mentre l’art. 209 chiaramente prospetta un ferreo divieto per le sole fattispecie di fissazione diretta. Di più, arrivando al punto focale della presente discussione, ciò che l’art. 209 disciplina è il divieto ad una fissazione preventiva del prezzo, rispetto al momento della vendita, da parte dei singoli produttori, il che implica il verificarsi di un’attività di concertazione posta in essere dai singoli soci e quindi un vero e proprio accordo tra soggetti tra loro diversi e singolarmente individuati e/o individuabili.

Tanto premesso e considerando quanto delineato in precedenza circa le diverse modalità con cui i produttori possono giungere a costituire una OP, si può arrivare a concludere come tale divieto di *price fixing* non sia applicabile alle forme di associazionismo dei produttori che operino una concentrazione diretta dell’offerta dei soci aderenti sul mercato dal momento che, in questo caso, la determinazione del prezzo non sarà frutto di una concertazione collettiva operata tra i singoli soci aderenti, ma una determinazione della singola entità economica rappresentata dall’OP di riferimento che agisce alla stessa stregua di una qualsiasi altra impresa. Di conseguenza, il reale ambito applicativo del divieto di fissazione del prezzo minimo, così come attualmente disciplinato dall’art. 209 del Reg. 1308/2013 sarà riconducibile alle pratiche, decisioni ed accordi posti in essere da due sole fattispecie di OP: quelle normative che per definizione non svolgono un’attività di concentrazione dell’offerta sul mercato e quelle operanti come *bargaining cooperatives* che quindi svolgono, se si vuole, un’attività di concentrazione meno intensa lasciando la fase di effettiva immissione del prodotto sul mercato ai soci aderenti. Solo in questi due casi infatti i produttori aderenti potranno in essere una reale

---

<sup>232</sup> In merito DEL CONT C., JANNARELLI A., *op. cit.*, p. 20.

<sup>233</sup> Oltre che al testo dell’art. 101 TFUE si veda GERBER D., *op. cit.*, p. 185 e ss; DEL CONT C., BODIGUEL L., *op. cit.*, p. 17 e ss.

concertazione del prezzo da praticare, stabilendo un livello minimo e scegliendo di vincolarsi ad esso<sup>234</sup>.

Come si avrà modo di apprezzare in seguito, l'analisi delle disposizioni relative al divieto di *price fixing* possono essere ulteriormente sviscerate alla luce della pronuncia della Corte di giustizia europea sul c.d. "caso indivia", la quale ha permesso una più sistematica e, se si vuole, ufficiale interpretazione del sistema di deroga-esenzione delineato dall'art. 209, Reg. 1308/2013.

## **5. Il "caso indivia": nuove prospettive circa il ruolo dell'associazionismo economico dei produttori agricoli in Unione europea.**

Alla luce di quanto precedentemente esposto in tema di associazionismo economico dei produttori agricoli e di disciplina statunitense ed europea in merito all'applicazione del diritto antitrust alle attività poste in essere da tali entità economiche, assume fondamentale importanza la recente pronuncia della Corte di Giustizia europea sul c.d. "caso indivia" il quale, dopo una lunga attesa, ha finalmente visto una conclusione con la sentenza del 14 novembre 2017<sup>235</sup>.

---

<sup>234</sup> JANNARELLI A., "Profili giuridici del sistema ...", *op. cit.*, p. 220. Allo stesso modo si veda VELAZQUEZ B. et al., *op. cit.*, pp. 8-9. Sostegno di tale posizione si veda anche il contenuto della menzionata Comunicazione della Commissione sugli "Orientamenti relativi all'applicazione delle norme specifiche ...", *op. cit.*, la quale al punto 58 esplicitamente afferma come senza la presenza di effettiva concentrazione dell'offerta non sia possibile per una OP/AOP ottenere il riconoscimento e quindi l'esenzione dall'applicazione dell'art. 101 TFUE.

<sup>235</sup> Per la ricostruzione della vicenda qui proposta si vedano i punti 24-33 della pronuncia della Corte nonché JANNARELLI A., "Il caso «indivia» alla Corte di Giustizia. Atto primo: le conclusioni dell'Avv. Generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune", in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 2, 2017, pp. 368-370. Per maggiori dettagli circa lo svolgimento del procedimento nazionale francese che ha portato al rinvio pregiudiziale, si rimanda a DEL CONT C., "«Affaire Endives». Suite et bientôt fin: la Cour de Cassation saisit la Cour de Justice de l'Union Européenne. Réflexions sur l'arrêt du 8 décembre 2015", in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 2015, pp. 44-62. Sul tema, sempre dei menzionati Autori, si veda DEL CONT C., JANNARELLI A., *op. cit.*, p. 33 e ss.

La vicenda vede il suo inizio con la decisione dell'11 luglio 2008, tramite la quale il Consiglio della concorrenza francese ha denunciato il susseguirsi, nel novennio 1998-2007, di attività potenzialmente anticoncorrenziali poste in essere da parte di organizzazioni di produttori (OP), associazioni di dette organizzazioni (AOP) e organizzazioni interprofessionali (OI) operanti nel settore dell'indivia. Le attività

Rinviando i dettagli della vicenda al testo in nota, giova in questo momento ricordare solo come la controversia sia scaturita a seguito dalla denuncia da parte dell'Autorità francese della concorrenza di una serie di attività di natura anticoncorrenziale poste in essere da un gruppo piuttosto consistente di produttori francesi di indivia i quali nel corso di quasi un decennio avevano attuato una serie di azioni volte, tra le altre finalità, alla fissazione di prezzi minimi di vendita. A tale denuncia era poi seguita l'applicazione di una sanzione imposta ai produttori i quali, ritenendo di aver agito in base agli obiettivi loro assegnati dalla legislazione PAC, si erano rivolti prima alla Corte di Appello ed in ultima istanza alla Corte di cassazione francese per vedere ritirata la denuncia ed annullata la sanzione pecuniaria. Il procedimento che tra i vari soggetti coinvolti aveva visto un deciso intervento da parte della stessa Commissione europea, ha portato la Corte di Cassazione francese a rivolgersi alla Corte di Giustizia europea elaborando due domande

---

in questione venivano ricondotte a tre tipologie di comportamenti anticoncorrenziali: i) concertazione della quantità di prodotto da immettere sul mercato; ii) concertazione dei prezzi minimi di vendita del prodotto da praticare; iii) elaborazione di un sistema di scambio di informazioni strategiche relativamente ai prezzi da praticare. Sulla base di questo rilevamento ed adducendo come motivazione principale che le menzionate azioni esercitate dalle OP, AOP e OI non rientravano all'interno delle varie ipotesi di deroga concessa dai regolamenti PAC a favore del settore primario, il Consiglio della concorrenza aveva condannato le organizzazioni al pagamento di una multa di 3.970.590 euro. Dal canto loro dette organizzazioni, sostenendo che le attività esercitate fossero perfettamente in linea con gli obiettivi loro assegnati dalla legislazione PAC in tema di stabilità e produttività del settore primario, hanno esercitato azione di ricorso presso la Corte di appello di Parigi. La Corte, con la sentenza del 15 maggio 2014, ha ribaltato la decisione dell'autorità *antitrust* francese, affermando che le azioni poste in essere dalle organizzazioni, pur non essendo esplicitamente previste dalla relativa disciplina europea, non fossero tali da essere considerate necessariamente anticoncorrenziali e che fossero altresì in linea con i compiti loro assegnati dalla politica agricola comune europea stessa. A fronte di tale decisione, il consiglio della concorrenza ha a sua volta esercitato azione di ricorso dinnanzi la Corte di cassazione francese, occasione in cui è intervenuta la stessa Commissione europea criticando la decisione della Corte di appello e condannando l'attività delle organizzazioni menzionate in precedenza in quanto non rientranti tanto all'interno della deroga generale dettata per la disciplina delle organizzazioni agricole, quanto in quella specifica del settore ortofrutticolo. In particolar modo la Commissione riteneva che *“i più significativi tra i comportamenti oggetto del procedimento principale, vale a dire i meccanismi dei prezzi minimi concordati all'interno delle principali AOP”* non rientrassero nei *“compiti specifici previsti dall'organizzazione del mercato considerato”* e non potessero *“considerarsi coperti da tali deroghe specifiche”* (punto 30). La Corte di cassazione, pur rilevando il primato riconosciuto alla disciplina PAC rispetto al diritto *antitrust* europeo, ha osservato che la Corte di Giustizia Europea non si era mai pronunciata in tema di compiti delle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli (ed agricoli in generale) e mai aveva chiarito con precisione il rapporto sussistente tra deroga generale e deroghe speciali per il settore ortofrutticolo. Di qui la domanda di pronuncia pregiudiziale di cui al testo principale.

pregiudiziali (si veda il punto 33 della pronuncia) e chiedendo: i) “*se accordi, decisioni o pratiche [...] di organizzazioni professionali, che possano essere qualificati come anticoncorrenziali ai sensi dell’articolo 101 TFUE, possano sfuggire al divieto previsto da tale articolo per il solo fatto che siano connessi alle missioni affidate a dette organizzazioni nell’ambito dell’organizzazione comune del mercato [considerato], benché essi non rientrino in alcuna delle deroghe generali previste [...]*”; ii) in caso affermativo, se gli articoli “[...] *che stabiliscono, tra gli obiettivi assegnati alle OP e alle AOP, quello di regolare i prezzi alla produzione e quello di adeguare la produzione alla domanda, in particolare dal punto di vista quantitativo, debbano essere interpretati nel senso che pratiche di fissazione collettiva di un prezzo minimo, di concertazione sulle quantità immesse sul mercato o di scambio di informazioni strategiche, attuate da tali organizzazioni o dalle loro associazioni, sfuggono al divieto di accordi anticoncorrenziali, in quanto tendono alla realizzazione di detti obiettivi*”.

A fronte di tali quesiti posti, la Corte di Giustizia si è dunque per la prima volta<sup>236</sup> pronunciata con specifico riferimento sulla tipologia di azioni che l’associazionismo dei produttori agricoli, nelle sue varie manifestazioni, può porre in essere per il perseguimento degli obiettivi ad esso assegnati dalla legislazione PAC, a prescindere dal fatto che tali azioni siano esplicitamente menzionate o specificate all’interno dei regolamenti che disciplinano l’organizzazione comune di mercato di riferimento. In altri termini ciò che fino a quel momento non era ancora stato chiarito era il rapporto realmente esistente tra eccezionalismo agricolo ed applicazione, al settore primario, del diritto antitrust<sup>237</sup>.

Volendo anticipare quelle che saranno le conclusioni tratte al termine del presente paragrafo, la Corte pur innovando per certi aspetti rispetto al passato (fosse solo perché si tratta della prima pronuncia con specifico riferimento alle tematiche qui considerate),

---

<sup>236</sup> È bene ricordare come il rapporto tra eccezionalità agricola e *competition law* fosse stato esplicitamente determinato solo nel settore lattiero con il *Milk Package* del 2008, legislazione peraltro non esente da critiche circa i profili di chiarezza redazionale e reale efficienza applicativa. In ogni caso, solo in questo settore era stata esplicitamente concessa agli operatori la possibilità di fissare collettivamente il livello dei prezzi di vendita senza incorrere nel divieto ex art. 101 TFUE. In merito BLOCKX J., VANDENBERGHE J., *op. cit.*, p. 396 e ss.

<sup>237</sup> BLOCKX J., VANDENBERGHE J., *Ibidem*.

non sembra offrire quell'apertura verso una interpretazione del diritto antitrust comunitario, calato nel contesto agro-alimentare, che possa realmente considerarsi "eccezionale" (nel senso precedentemente attribuito al termine) rispetto alla normale applicazione del diritto della concorrenza europeo agli altri settori economici.

### 5.1. Ricostruzione della pronuncia della Corte di Giustizia europea.

La Corte richiama innanzitutto (punti 36-37) l'art. 42 TFUE ed il primato della PAC sul diritto della concorrenza europeo riconoscendo "*la preminenza della politica agricola comune rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza*". Di più, rileva come la disciplina PAC a favore delle OP/AOP stabilisca non una deroga, ma una esclusione dell'applicazione del diritto antitrust (punto 38). Questa considerazione, che riprende quanto già affermato dall'Avvocato Generale Wahl nelle sue conclusioni, è di fondamentale importanza in quanto non solo solidifica il concetto di autonomia della disciplina PAC rispetto alla disciplina europea della concorrenza, ma implica anche la totale diversità di trattamento del settore primario rispetto agli altri settori economici. Le pratiche di cui al procedimento principale infatti "*qualora fossero poste in essere in un settore diverso da quello della politica agricola comune*" rientrerebbero pienamente nel divieto ex art 101, par. 1 e art. 102 TFUE e la loro liceità sarebbe appunto analizzata alla luce di tali disposizioni. In questo caso però le finalità perseguite esulano da quelle del diritto antitrust e la valutazione relativa all'ammissibilità delle pratiche menzionate deve essere operata con metri di valutazione che nulla hanno a che fare con quelli tipici del diritto della concorrenza il quale, lo si ripete, è in tale contesto un mezzo a disposizione della stabilità economica del settore primario, nulla di più<sup>238</sup>.

Con specifico riferimento al settore ortofrutticolo, in quanto settore di riferimento per i fatti di cui al procedimento principale, la Corte richiama poi come le finalità attribuite dai regolamenti PAC di pianificazione ed adeguamento alla domanda della produzione,

---

<sup>238</sup> Sulle conclusioni dell'Avv. Gen. Wahl che come brevemente accennato nel testo presentano tanto elementi di continuità quanto di discontinuità con la pronuncia della Corte si veda l'approfondita analisi contenuta in JANNARELLI A., "*Il caso «indivia» alla Corte di Giustizia. Atto primo: le conclusioni dell'Avv. Generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune*", in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 2, 2017, pp. 366-386.

di concentrazione ed immissione sul mercato dell'offerta e/o di ottimizzazione dei costi di produzione e di stabilizzazione dei prezzi di produzione, possono ben giustificare il ricorso *“a mezzi diversi da quelli che regolano il normale funzionamento dei mercati e , in particolare, ad alcune forme di coordinamento e di concertazione tra produttori agricoli”* (punto 43). Ancora, a conclusione di questa sua presa di posizione a favore del dettato normativo a supporto dell'associazionismo economico dei produttori agricoli, la Corte afferma (punto 44) come *“bollare”* come anticoncorrenziali ex art. 101 TFUE le pratiche sopra menzionate (ed esplicitamente disciplinate dai regolamenti PAC) finirebbe per *“privare le OP e le AOP dei mezzi che consentono loro di realizzare gli obiettivi loro assegnati”* nonché per *“mettere in discussione l'effetto utile dei regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli”*.

In altre parole, dice la Corte, le pratiche di cui al procedimento principale, pur non rientrando nelle specifiche modalità operative concesse dai regolamenti PAC alle forme di associazionismo economico dei produttori e pur essendo azioni di per sé pienamente anticoncorrenziali in altri settori, si qualificano come necessarie per il perseguimento delle finalità che la disciplina della politica agricola comune assegna alle OP/AOP. Tali pratiche devono pertanto essere considerate lecite ed equiparate ai casi di inapplicabilità dell'art. 101, par. 1, TFUE di cui agli artt. 176 e 176 bis del Reg. 1234/2007 (punto 45)<sup>239</sup>.

La portata di tale apertura verso una maggiore libertà di azione per le OP/AOP viene prontamente controbilanciata dalla Corte con il richiamo ad una interpretazione restrittiva circa l'applicazione di tali esclusioni (punto 46). In base al principio di proporzionalità e sulla base della (più volte richiamata) circostanza per la quale i mercati agricoli non

---

<sup>239</sup> Su questo passaggio della pronuncia si inserisce una prima forte critica da parte di Jannarelli il quale denuncia l'allinearsi della Corte con l'impostazione della Commissione relativamente alla lettura delle esenzioni della disciplina PAC non come disciplina autonoma e finalizzata al perseguimento di obiettivi specifici propri, ma come mera deroga rispetto alla disciplina antitrust comunitaria e quindi da interpretarsi secondo i canoni propri del diritto della concorrenza (a tal proposito si veda JANNARELLI A., *“Dal caso «indivia» al regolamento omnibus...”*, *op. cit.*, p. 134 e ss.). In altre parole, secondo Jannarelli, la Corte (più o meno consapevolmente) si contraddice arrivando a porre sullo stesso piano la disciplina PAC di esclusione e la possibilità o meno di derogare l'applicazione del diritto antitrust (punti 44-45), pur avendo, in apertura della pronuncia, richiamato la prevalenza della disciplina della politica agricola comune sul diritto della concorrenza, avendo affermato che questa non mira a costituire deroghe, ma ad escludere l'applicazione del diritto antitrust e avendo più volte fatto riferimento al ruolo cruciale svolto dalle forme di associazionismo dei produttori nel sostenere e promuovere la stabilità del settore primario.

costituiscono uno spazio economico in cui la concorrenza è completamente esclusa, la Corte afferma (punto 49) come “*le pratiche considerate non devono andare oltre quanto strettamente necessario per il raggiungimento dell’obiettivo, o degli obiettivi, assegnati all’OP o all’AOP in questione [...]*”. È dunque sulla base di quanto sino a questo punto osservato che, dice la Corte, si deve compiere la valutazione circa la liceità delle pratiche effettivamente poste in essere nel caso di specie.

A tale fine vengono innanzitutto richiamati (punto 52) i già citati artt. 122, comma 1, lett. c) e 125 *quater* del Reg. 1234/2007 i quali disciplinano il riconoscimento, da parte degli Stati membri di appartenenza, rispettivamente per le OP e AOP nel settore ortofrutticolo. In particolare gli Stati membri riconoscono le OP/AOP che perseguano gli obiettivi di cui ai punti i) - iii) dell’art. 122, comma 1, lett. c), vale a dire quelli di pianificazione e concentrazione dell’offerta, ottimizzazione dei costi e stabilizzazione dei prezzi alla produzione. Da tale considerazione la Corte deriva (punto 53) che l’inapplicabilità del diritto antitrust alle pratiche menzionate in precedenza sia strettamente legata al fatto che queste siano poste in essere da un’entità “*effettivamente legittimata a farlo*” dalla normativa relativa all’organizzazione di mercato di riferimento e che quindi “*sia stata riconosciuta da uno Stato membro*”. Ne consegue (punto 54) che qualora una entità non riconosciuta da uno Stato membro ponesse in essere una delle pratiche menzionate, questa non potrebbe sfuggire al divieto di cui all’art. 101, par. 1, TFUE.

Il passo successivo della Corte (punto 56) è affermare come le pratiche menzionate “*devono rimanere interne ad una sola OP o ad una sola AOP*”. Richiamando di nuovo l’art. 122, primo comma, lett. c) e l’art. 125 *ter*, par. 1, lett. c) del Reg. 1234/2007, la Corte (punto 57) pone in evidenza come i compiti sopra richiamati che tali disposizioni attribuiscono alle OP o AOP “*possono riguardare unicamente la produzione e la commercializzazione dei prodotti dei soli membri dell’OP e dell’AOP considerata*”. Le forme di coordinamento e concertazione eventualmente lecite possono dunque essere solo quelle poste in essere dai produttori membri di una medesima OP o AOP. Qualora tali pratiche dovessero intercorrere tra entità diverse esse non potrebbero sfuggire al divieto di cui all’art. 101, par. 1, TFUE.

Come è stato giustamente fatto notare<sup>240</sup>, queste considerazioni sarebbero state sufficienti a dirimere la controversia in quanto le azioni di cui al procedimento principale sono state attuate da una moltitudine di organizzazioni (alcune non riconosciute) e non sono rimaste interne a dette organizzazioni, ma sono state trasversali a diverse OP e AOP. Ciononostante la Corte, dopo aver individuato quali dei comportamenti di cui al procedimento principale non avrebbero potuto essere esclusi dall'applicazione dell'art. 101 TFUE, ha voluto concentrare la sua attenzione su quelli che invece rispettavano i precedentemente individuati requisiti di esclusione dalla disciplina antitrust, vale a dire quelli messi in atto ed interni a OP/AOP riconosciute. A tale proposito, richiamando ancora una volta gli obiettivi che le OP/AOP operanti nel settore ortofrutticolo devono necessariamente perseguire al fine del riconoscimento, la Corte (punto 62) fa discendere la conseguenza tale per cui una qualsiasi pratica concordata all'interno di una OP/AOP e non prevista dagli artt. 176 e 176 *bis* del reg. 1234/2007 può sfuggire al divieto ex art. 101, par. 1, TFUE solo qualora “*rientri effettivamente e rigorosamente nel perseguimento dell'obiettivo, o degli obiettivi, che le sono stati assegnati [...]*”.

Tanto premesso, la Corte viene infine ad analizzare le pratiche effettivamente poste in essere nel procedimento principale, vale a dire: i) concertazione della quantità di prodotto da immettere sul mercato; ii) concertazione dei prezzi minimi di vendita del prodotto da praticare; iii) elaborazione di un sistema di scambio di informazioni strategiche relativamente ai prezzi da praticare. Per quanto attiene ai punti i) e iii) la Corte rileva piuttosto agevolmente come il perseguimento degli obiettivi assegnati alle OP/AOP giustifichi perfettamente lo scambio di informazioni e forme di coordinamento circa il quantitativo di prodotto da immettere nel mercato, sempre, ovviamente, nel rispetto del menzionato principio di proporzionalità (punti 63 e 64 rispettivamente).

Maggiori profili di criticità presenta invece il punto ii) relativo alla possibilità di forme di concertazione dei prezzi<sup>241</sup>. La Corte sembra in ogni caso aprire a tale possibilità

---

<sup>240</sup> JANNARELLI A., “*Dal caso «indivia» al regolamento omnibus...*”, *op. cit.*, p. 135.

<sup>241</sup> Merita nuovamente riportare il commento quantomeno critico di Jannarelli in merito alla “gestione del caso prezzi” da parte della Corte (JANNARELLI A., “*Dal caso «indivia» al regolamento omnibus...*”, *op. cit.*, pp. 136-137). Sotto tale profilo, commenta l'Autore, la Corte pur di fatto concedendo un'apertura in termini di possibilità di concertazione dei prezzi minimi di vendita, non nomina mai la parola “prezzo”

affermando (punto 65) come gli obiettivi perseguiti dalle OP/AOP possono “*giustificare una certa forma di coordinamento della politica tariffaria dei singoli produttori agricoli all'interno di un'OP o di un'AOP [...] in particolare quando all'OP o AOP considerata sia stato assegnato dai suoi membri il compito di commercializzare tutta la loro produzione*”, come peraltro impone il Reg. 1234/2007 nel caso delle OP/AOP ortofrutticole. Ciononostante, prosegue la Corte (punto 66), “*la fissazione collettiva di prezzi minimi di vendita all'interno di un'OP o di un'AOP*” che non permetta ai produttori aderenti di smaltire ad un prezzo inferiore a quello concordato la parte di produzione sottratta alla concentrazione, non può sfuggire al divieto ex art. 101, par. 1 TFUE in quanto da non considerarsi proporzionata in quanto avrebbe “*l'effetto di abbassare il livello già ridotto di concorrenza esistente sui mercati di prodotti agricoli [...]*”.

Alla luce di tali considerazioni la Corte risponde alle questioni sollevate affermando in primo luogo che “*pratiche riguardanti la fissazione collettiva di prezzi minimi di vendita, una concertazione sui quantitativi immessi sul mercato o lo scambio di informazioni strategiche, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, non possono essere sottratte al divieto delle intese previsto all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE qualora siano concordate tra diverse organizzazioni di produttori o associazioni di organizzazioni di produttori, nonché con entità non riconosciute da uno Stato membro ai fini della realizzazione di un obiettivo definito dal legislatore dell'Unione europea nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato considerato, come le organizzazioni professionali prive dello status di organizzazione di produttori, di associazione di organizzazioni di produttori o di organizzazione interprofessionale ai sensi della normativa dell'Unione europea*”.

---

(parla infatti di “*una certa forma di coordinamento della politica tariffaria*”) e subito dopo torna a confermare il c.d. “tabù” del prezzo vietandone la fissazione collettiva alle OP/AOP che non permettano ai propri membri di smaltire a prezzo inferiore la quota di prodotto che non viene consegnata all'organizzazione, (quasi) dimenticando che tale circostanza non ricorre nel caso di specie e si configura quindi come astratta rispetto al procedimento principale. Da far notare peraltro, ricorda Jannarelli, come la normativa di riferimento (art. 125, reg. 1234/2007) imponga l'obbligo per gli aderenti alle OP/AOP nel settore ortofrutticolo di vendere tutta la loro produzione per il tramite della OP di appartenenza (tranne la possibilità di vendere autonomamente una percentuale ridotta del proprio prodotto) e come, nel caso di specie, la vendita tramite l'organizzazione dei produttori non sia una scelta autonoma operata dai soci aderenti, ma un obbligo imposto dalla disciplina di settore.

In secondo luogo la Corte stabilisce che *“pratiche riguardanti una concertazione sui prezzi o sui quantitativi immessi sul mercato o scambi di informazioni strategiche, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, possono essere sottratte al divieto delle intese previsto all’articolo 101, paragrafo 1, TFUE qualora siano concordate tra membri di una medesima organizzazione di produttori o di una medesima associazione di organizzazioni di produttori riconosciuta da uno Stato membro e siano strettamente necessarie al perseguimento dell’obiettivo, o degli obiettivi, assegnati all’organizzazione di produttori o all’associazione di organizzazioni di produttori considerata, conformemente alla normativa dell’Unione europea”*.

Alla luce di quanto esposto si può dunque constatare come la Corte abbia voluto offrire una soluzione di compromesso tra le istanze sollevate dai produttori di indivia e la posizione più categorica assunta invece dalla Commissione. Ne emerge un quadro interpretativo certamente non rivoluzionario, ma che merita in ogni caso una più approfondita analisi soprattutto per quanto concerne il concreto ambito operativo dell’esclusione applicativa dell’art. 101, par. 1, TFUE relativamente alle attività dell’associazionismo dei produttori agricoli, ortofrutticoli e non.

Come si è avuto modo di vedere la posizione assunta dalla Corte e la sua impostazione ermeneutica non è stata certo esente da (aspre) critiche, tanto in virtù dell’interpretazione del dettato normativo dei regolamenti PAC, tanto a causa della denunciata influenza subita dall’impostazione della Commissione europea e dalla quale essa non sembra essersi riuscita a distaccare, almeno non completamente. Ciò che si vuole offrire di seguito, anche alla luce delle considerazioni proposte sull’art. 209 TFUE e sul suo ambito applicativo nel corso dei precedenti paragrafi, è un quadro generale di quella che, a seconda dell’identità economico-giuridica che le OP/AOP possono assumere sul mercato, potrebbe rivelarsi l’applicazione delle norme di concorrenza al settore primario.

Riprendendo a riferimento l’essenza delle conclusioni, la soluzione prospettata garantisce la possibilità di sottrazione all’applicazione dell’art. 101, par. 1, TFUE solo qualora gli accordi, decisioni e pratiche, che siano strettamente necessari al perseguimento degli obiettivi assegnati alla OP/AOP considerata da parte del diritto dell’Unione, che siano posti in essere da OP/AOP riconosciute dallo Stato membro di

appartenenza e qualora tali accordi, decisioni e pratiche rimangano interni alla singola OP/AOP. Di conseguenza, accordi, decisioni e pratiche di cui al procedimento principale posti in essere da singole OP/AOP non riconosciute o tra diverse OP/AOP, siano esse riconosciute o meno, non possono essere considerati sottratti al sindacato dell'art. 101, par. 1, TFUE e dovranno quindi essere giudicati in base ai criteri e alle finalità del diritto antitrust europeo e non alla luce delle finalità PAC di cui all'art. 39 TFUE. Ancora, come riportato nella ricostruzione della vicenda (punto 66), la Corte esclude che la fissazione collettiva di prezzi minimi di vendita, benché avvenuta all'interno di una singola OP/AOP riconosciuta, sia considerabile come pratica necessaria e proporzionata al perseguimento delle finalità PAC, qualora questo vincoli i produttori aderenti a praticare un dato prezzo per la totalità della loro produzione e non permetta loro di venderne una parte autonomamente ed ad una cifra inferiore a quella concordata.

Ebbene, la chiave di lettura della vicenda che si vuole proporre, ruota attorno al (più o meno celato) tentativo, da parte della Commissione europea, in questo supportata in parte dalla decisione della Corte di Giustizia, di standardizzare progressivamente le modalità di concentrazione dell'offerta dei prodotti agricoli e quindi incanalare le forme del fenomeno associativo dei produttori all'interno di specifici "contenitori giuridici" i cui contorni sono peraltro definiti dalla stessa disciplina europea in termini di riconoscimento delle OP/AOP. Di più, escludendo la possibilità di esenzione dall'applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE agli accordi, pratiche e decisioni intercorrenti tra diverse OP/AOP e, di conseguenza, inducendo sempre più i produttori ad aggregarsi in singole entità economiche operanti come soggetti individuali sul mercato, tale processo di standardizzazione viene portato ad un livello ulteriore, traducendosi in un tentativo di rimodellamento del settore primario stesso sulle basi delle dinamiche economiche intercorrenti negli altri comparti produttivi delle moderne economie.

Tale lettura si inserisce peraltro perfettamente nel quadro di progressiva liberalizzazione del settore primario europeo a seguito delle riforme PAC le quali hanno progressivamente smantellato il precedente sistema protezionistico di sostegno alla produzione agricola, con particolare riferimento al meccanismo di controllo dei prezzi. In altri termini, se la liberalizzazione del settore primario implica una sua equiparazione agli

altri comparti economici in termini di politiche economiche e giuridiche ad esso applicabili, è allora altrettanto necessario, al fine di un suo corretto funzionamento e di una sua stabilità nel medio-lungo termine, trasformarne i protagonisti e la loro azione, storicamente caratterizzata dall'isolamento e dall'atomismo, in entità economiche solide che superino le tipiche debolezze legate alla produzione agraria e possano interfacciarsi con le controparti in tal senso già da molto più tempo evolute, con particolare riferimento ai colossi della trasformazione e distribuzione dei beni alimentari.

Un ulteriore dato che sembrerebbe sostenere tale chiave di lettura riguarda invece l'uniformazione delle manifestazioni associative tra i produttori agricoli al fine di evitare forme di "anarchia associativa" lasciando eccessiva libertà ai produttori in merito alla tipologia di associazione che preferiscono individuare. Come si è visto e si ribadirà in seguito, per quanto, il contenuto dell'art. 209 Reg. 1308/2013 sembri concedere la deroga all'applicazione dell'art. 101, par. 1 TFUE a qualsiasi forma di accordo tra produttori, a prescindere che essi siano associati in associazioni o organizzazioni dei produttori e a prescindere dal fatto che queste siano riconosciute o meno, tale eccessiva libertà che potrebbe appunto assumere tratti anarchici, potrebbe rivelarsi controproducente sotto un profilo di applicazione omogenea ed equivalente del diritto della concorrenza alle pratiche poste in essere sul mercato. Pur non giustificando e/o non condividendo la presa di posizione in certi frangenti eccessivamente rigida della Commissione europea, essa tramite tale impostazione e interpretazione del dato normativo PAC sembra voler mirare ad un consolidamento della posizione dei produttori europei sul mercato e ad una omogeneizzazione delle modalità associative da essi realizzate.

## **5.2. Considerazioni sul riconoscimento delle OP e delle AOP.**

Prima di approfondire ulteriormente il discorso relativo alla pronuncia della Corte per quanto riguarda l'ammissibilità delle pratiche di cui al procedimento principale, risulta assolutamente necessario ribadire come la lettura della normativa di riferimento circa la deroga-eccezione del diritto antitrust da applicarsi al settore agricolo non faccia assolutamente trapelare né una specifica preferenza per le OP/AOP riconosciute, né un

esplicito vincolo relativo al fatto che dette pratiche possano o debbano esclusivamente essere attuate tra aderenti ad una stessa OP/AOP e non tra entità diverse. Ciò vale tanto per la normativa di riferimento della vicenda (l'art. 176 del Reg. 1234/2007), quanto in merito alla normativa attualmente in vigore (art. 209 del Reg. 1308/2013). Senza voler entrare nel merito della questione, è comunque necessario menzionare come l'interpretazione finale del caso *indivia* sia inevitabilmente frutto di una scelta di compromesso di politica del diritto. Sotto questo profilo, anche se può risultare condivisibile la posizione della Corte circa l'imposizione al riconoscimento delle forme associazionistiche dei produttori agricoli che pongono in essere determinate pratiche, l'impossibilità che ciò avvenga tra diverse entità economiche sembra essere (anche sulla base delle posizioni di autorevole dottrina<sup>242</sup>) una palese restrizione del trattamento di favore rispettoso dell'eccezionalismo agricolo che il diritto europeo, sulla carta, riconosce all'associazionismo dei produttori agricoli.

A tale proposito basti banalmente menzionare come il divieto di messa in pratica di accordi, decisioni o pratiche di cui al procedimento principale avvenuto, ad esempio, tra due distinte OP, potrebbe essere "aggirato", o in ogni caso superato, qualora quelle stesse OP decidessero di associarsi diventando una AOP<sup>243</sup>, la quale altro non sarebbe che un nuovo "contenitore giuridico" per le due entità precedentemente considerate. Il risultato

---

<sup>242</sup> In merito, di nuovo, Jannarelli espone con un esempio particolarmente chiaro come la lettura dell'attuale art. 209 del Reg. 1308/2013 (e lo stesso, come appunto menzionato, si può dire per il previgente art. 176 del reg. 1234/2007) nel riferirsi alle pratiche in questione "*pone sullo stesso piano, senza alcuna distinzione di trattamento, tanto le ipotesi in cui gli operatori agricoli senza [...] la creazione di strutture associative stabili, quanto quelle in cui essi diano vita a formazioni collettive in termini di associazioni di primo livello o di secondo livello ossia associazioni di associazioni. Ai fini della applicazione della norma, è sempre e comunque fondamentale che protagonisti effettivi di siffatti accordi, intese o pratiche siano [...] imprenditori agricoli, restando indifferenti le modalità con cui essi intervengono [...]*". Si veda JANNARELLI A., "*Dal caso «indivia» al regolamento omnibus ...*", *op. cit.*, p. 119 e ss. Allo stesso modo si veda il Report della Agricultural Market Task Force, "*Improving market Outcomes*", Bruxelles November 2016, p. 43, punto 153.

<sup>243</sup> Una valutazione circa l'incongruenza del fatto che accordi, decisioni e pratiche tra due distinte OP siano perseguibili, mentre siano esenti dall'applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE qualora queste si associno diventando un'AOP sono state avanzate da BLOCKX J., "*The ECJ Preliminary Ruling in French Endives: Two (Too?) Simple Rules to Attune Article 101 TFEU to the Common Agricultural Policy*", *Kluwer Competition Law Blog*, November 15 2017, reperibile online. Come menzionato nel testo, la differenza essenziale e sotto un profilo del diritto *antitrust* determinante, sta proprio nel fatto che l'AOP così formata avrebbe una propria personalità giuridica e assumerebbe una nuova identità agli occhi del mercato.

sarebbe semplicemente dato dal fatto che, agli occhi del mercato, non si avrebbero più due soggetti distinti e colludenti, ma un unico soggetto caratterizzato da una propria personalità giuridica operante come un'unica entità economica e le azioni di natura concorrenziale poste in essere, come si avrà modo di apprezzare più approfonditamente in seguito, rimarrebbero ad essa interne.

Tanto premesso e venendo a trattare le questioni di pertinenza, per quanto attiene alla prima considerazione della Corte, il *favor* per le OP/AOP riconosciute<sup>244</sup> dagli Stati membri definitivamente consacrato con il Reg. 1308/2013 (e dalle modifiche a questo apportate dal Reg. 2393/2017)<sup>245</sup>, è senza ombra di dubbio dettato dalle maggiori garanzie che tali entità economiche “certificate”, assumendo una veste giuridica definita ed in grado di offrire precisi requisiti di patrimonialità e stabilità economica, possono offrire in termini di efficacia e sicurezza nel perseguimento degli obiettivi essa assegnati dalla normativa PAC e nel menzionato processo di modernizzazione del settore primario europeo in un'ottica di radicale modifica della natura giuridico-economica stessa dei suoi operatori i quali dall'essere entità collettive non meglio specificate vengono sempre di più spinte ad assumere vesti giuridiche precise e garanti nei confronti tanto degli aderenti quanto dei terzi soggetti economici con i quali vengono ad interfacciarsi<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> Il menzionato *favor* per i benefici dell'associazionismo economico (non necessariamente riconosciuto) sono stati confermati nel tempo, oltre che dalla menzionata dottrina, anche dalla Corte di Giustizia la quale si è pronunciata in particolare in un paio di occasioni certificando il ruolo di centrale importanza delle associazioni dei produttori (ed in particolar modo di quelle che prendono la forma della cooperativa). Le pronunce menzionate sono la Sentenza della Corte del 12 dicembre 1995, Causa C-399/93 *Oude Luttikhuis v Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberco*, 1995, GUCE I-4515 e, con specifico riferimento all'esperienza nel settore della produzione lattiera, le Sentenze della Corte anch'esse del 12 dicembre 1995, C-319/93, C-40/94 e C-224/94, *Dijkstra et al.*, in GUCE I-4497.

<sup>245</sup> La maggiore innovazione in merito è proprio racchiusa nel testo dell'art. 209 del Reg. 1308/2013, così come successivamente modificato dal Reg. 2393/2017 il quale ha esteso, a patto che determinati requisiti vengano rispettati, la deroga all'applicazione dell'art. 101 TFUE a tutte le OP/AOP riconosciute, laddove la deroga era prima valida solo per determinati settori (tra cui l'ortofrutta). Si veda COM (2018) 706 final, punto 16, p. 5.

<sup>246</sup> A tal proposito si veda, a titolo di esempio, quanto dichiarato dalla Commissione Europea stessa nella sua Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul *Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*, COM (2009) 591 def, p. 12 laddove si menziona la “*ristrutturazione ed il consolidamento del settore agricolo*”, soprattutto a fronte dell'instabilità generale nei prezzi causata dallo scoppio della crisi finanziaria del 2007-2008.

Emerge a tal proposito la particolare attenzione riservata dalla Commissione stessa in alcuni recenti documenti circa l'insufficienza di dati relativi al numero di OP/AOP riconosciute trasmessi dagli Stati Membri e alla difficoltà che tale carenza informativa crea nel poter apprezzare l'impatto dell'associazionismo economico dei produttori agricoli, nonché dall'ancora eccessivamente elevata eterogeneità con cui tali strumenti sono diffusi nel territorio dell'Unione<sup>247</sup>.

Assoluta rilevanza assume poi l'importanza che il legislatore europeo ha voluto attribuire negli anni alla problematica dello squilibrio di forza contrattuale presente lungo la filiera agroalimentare a favore dei partner commerciali a valle<sup>248</sup>. Si ricordi come gli interessi economici dei produttori, insieme a quelli dei consumatori, sono gli unici ad essere esplicitamente richiamati dal dettato normativo dell'art. 39 TFUE laddove si legge che la PAC mira ad “assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola”<sup>249</sup>. Tale necessità è peraltro stata ripetutamente manifestata tanto dal Parlamento<sup>250</sup> quanto

---

<sup>247</sup> Si veda, di nuovo, COM (2018) 706 final, punto 17, p. 5 e per riferimenti più precisi si veda il *Working Document*, reperibile online ([https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/producer-interbranch-organisations/exemptions/staff-working-document\\_travail\\_service\\_part1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/producer-interbranch-organisations/exemptions/staff-working-document_travail_service_part1_en.pdf)), del COM (2018) 706 final precedentemente menzionata. In particolar modo si pone in evidenza le azioni poste in essere dalla Commissione Europea, anche a partire da iniziative del Parlamento, al fine di raccogliere dati relativi all'esatto numero di OP/AOP riconosciute nell'Unione in modo tale da poter effettivamente apprezzare l'impatto della disciplina e i risvolti sul benessere dei produttori e della filiera in generale (si vedano in particolar modo p. 10 e ss., punti 37 e ss.).

<sup>248</sup> In merito si vedano le considerazioni di IMBRENDA M., *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 27 e ss. Per dati più recenti sul ricorso alle OP/AOP da parte dei produttori agricoli in materia di rafforzamento della loro posizione contrattuale si veda, di nuovo, il Working Document del COM (2018) 706 final, in particolar modo p. 22 e ss., punti 82 e ss.

<sup>249</sup> Il progressivo sbilanciamento del potere di mercato verso la Grande Distribuzione Organizzata (GDO), oltre a ridurre il potere economico dei singoli produttori agricoli, ha portato anche significative perdite ai consumatori in termini di diminuzione di prodotti disponibili e di prezzi (di nuovo, IMBRENDA M., *op. cit.*, p. 27 e ss.). Per alcune riflessioni sul ruolo dell'associazionismo economico nel bilanciare il potere contrattuale lungo la filiera agroalimentare, con specifico riferimento alla posizione dei lavoratori nel settore agroalimentare, si veda CANFORA I., “*La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*”, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 158, 2018, n.2. In generale sui contratti del mercato agroalimentare di veda ALBISINNI F., GIUFFRIDA M., SAIJA R., TOMMASINI R., *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2012.

<sup>250</sup> Si veda la recentissima *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare*, Bruxelles 12.4.2018, COM (2018) 173 final, all'interno della quale, peraltro, viene posta in risalto l'inadeguatezza delle soluzioni

dalla Commissione europea stessa<sup>251</sup> la quale ha posto in evidenza l'accresciuta debolezza dei produttori agricoli rispetto ai partner commerciali anche in relazione all'abbassamento dei prezzi dei prodotti agricoli e alla messa in pratica di pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare e ha riconosciuto apertamente il ruolo che l'associazionismo economico può svolgere nell'incremento di valore aggiunto relativamente al prodotto offerto e nell'ottenere un migliore accesso agli input produttivi<sup>252</sup>. Il rafforzamento dei produttori nella filiera agroalimentare e la predisposizione di strumenti alternativi al supporto pubblico ormai venuto meno sono essenziali per permettere all'associazionismo economico di svolgere quel ruolo di stabilizzatore dei mercati agricoli esplicitato dall'art. 39 TFUE stesso, attribuendo ai produttori un "*ruolo pubblicistico di orientamento della filiera*"<sup>253</sup>.

Prerequisito fondamentale ai fini di tale riconoscimento, come anticipato, è dunque l'assunzione, da parte dell'OP/AOP di riferimento, di personalità giuridica, dovendosi essa appunto qualificare come una "*qualsiasi persona giuridica*" o come "*una sua parte chiaramente definita*" che soddisfi specifici requisiti<sup>254</sup>. Con riferimento a quanto esposto in merito all'esperienza statunitense, sostanzialmente valida anche per quella europea, in base agli obiettivi che un'OP/AOP si prefigge di perseguire e con riferimento alla categorizzazione proposta, sarà poi possibile operare una iniziale distinzione tra OP/AOP

---

prospettate dalla Commissione Europea nonché la circostanza per cui non esiste ancora un quadro normativo UE sulle pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare.

<sup>251</sup> Si veda a tal proposito la *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese*, Bruxelles 29.1.2016, COM (2016) 32 final; il citato Report della Agricultural Market Task Force "*Improving market Outcomes*", Bruxelles November 2016, p. 39 e ss.; la *Communication on Modernizing and Simplifying the Common Agricultural Policy*, Commissione Europea, DG Agri, 2.2.2017. L'accento sul ruolo dell'associazionismo economico, soprattutto in funzione dell'incrementata volatilità dei prezzi e delle problematiche circa la debolezza dei produttori europei rispetto alla concorrenza internazionale, è stata manifestata dalla Commissione Europea già dal periodo post crisi finanziaria, con la menzionata Comunicazione sul *Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*, COM (2009) 591 def.

<sup>252</sup> A tal proposito si veda anche il documento redatto da Coldiretti con specifico riferimento all'andamento dei prezzi del latte e dei cereali a partire dai postumi della crisi del 2007-2008. Coldiretti (2017), "*Dove sta andando la PAC*", pp. 41 e ss., reperibile online.

<sup>253</sup> Il virgolettato è ripreso da CANFORA I., "*Organizzazione dei Produttori Agricoli*", estratto da *Digesto delle Discipline Privatistiche*, XI Aggiornamento, UTET, 2018, p. 362.

<sup>254</sup> Così l'art. 3, par. 1, Reg. 1182/2007 e, per quanto riguarda gli obiettivi da perseguire e gli standard da rispettare, l'art. 152 e 152 bis del Reg. 1308/2013 così come modificato dal Reg. 2393/2017.

con funzioni normative e OP/AOP con funzioni operative<sup>255</sup>. Riprendendo velocemente quanto già esposto, se nel primo caso l'OP/AOP non svolge alcun ruolo di concentrazione, tanto diretta quanto indiretta dell'offerta (limitandosi, ad esempio, a dettare linee guida circa una più efficace realizzazione del prodotto piuttosto che a diffondere *best practices*), nel secondo caso essa agisce attivamente a livello di concentrazione del prodotto operando, come è stato fatto notare, non solo *per il* mercato, ma anche *nel* mercato<sup>256</sup>. In altri termini se nel primo caso l'azione dell'OP/AOP non ha alcuna ripercussione diretta da un punto di vista economico sul mercato di riferimento, nel secondo caso si parla di forme di associazionismo che invece intervengono nel sistema economico qualificandosi come soggetti attivi.

Alla luce di tale distinzione, per quanto riguarda l'impatto della decisione della Corte, l'attenzione va rivolta alle OP/AOP che svolgono funzioni operative e al fatto che queste operino una concentrazione diretta o indiretta dell'offerta e che si qualificano, rispettivamente, come *marketing* o *bargaining associations*. La differenza sostanziale tra le due fattispecie è collocata non tanto nell'azione esercitata, dal momento che entrambe, anche se in base a modalità diverse, mirano a concentrare l'offerta degli aderenti per l'immissione del prodotto conferito sul mercato di riferimento, ma nella fase contrattuale che realizza l'effettivo scambio tra i produttori agricoli e i terzi acquirenti. Più precisamente, il vero punto cruciale e determinante ai fini dell'applicazione del diritto antitrust e la cui interpretazione, per inciso, ha sempre sollevato non pochi dubbi, attiene

---

<sup>255</sup> Sulla disciplina nordamericana e sulla classificazione proposta in testo si rimanda, a titolo meramente esemplificativo, VARNEY C., *op. cit.*, COSTANTINO L., "Agricoltura di gruppo: il ruolo delle cooperative di nuova generazione negli USA", in *Rivista di Diritto Agrario*, 2015, vol. 1, p. 510 e ss.; BRADY A., *op. cit.*, pp. 331-354; il Report "Antitrust Status of Farmer Cooperatives: the Story of the Capper-Volstead Act", USDA, Cooperative Information Report n. 52, 2002; *Agricultural Cooperatives in the 21st Century*, USDA, Cooperative Information Report 60. 2002, p. 36 e ss.; CARSTENSEN P., *op. cit.*, p. 472 e ss.;

<sup>256</sup> JANNARELLI A., "Profili giuridici...", *op. cit.*, p. 67 e ss. La distinzione di azione *per il* mercato e *nel* mercato è peraltro riproposta dall'Autore in numerosi altri suoi scritti. In merito, dello stesso Autore, si veda anche "Le organizzazioni riconosciute dei produttori agricoli tra PAC e concorrenza: osservazioni a proposito di Cour de Cassation 8 dicembre 2015", in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 1, 2016, pp. 7-43.

alla formazione della volontà contrattuale e alla natura del vincolo cui i soggetti aderenti alle OP/AOP si legano<sup>257</sup>.

Ebbene, senza entrare in una più approfondita analisi delle due fattispecie qui riportate per cui si rimanda alla trattazione precedente, basti rilevare il fatto che, alla luce della distinzione sopra menzionata, la deroga-esenzione europea del diritto antitrust a favore dell'associazionismo dei produttori agricoli ha sempre trovato applicazione solo nel caso in cui l'associazione di riferimento svolgesse un'azione di concentrazione diretta del prodotto conferito, immettendolo sul mercato in nome e per conto proprio, operando individualmente come un soggetto economico a sé stante. Per quanto riguarda la fattispecie delle modalità di concentrazione indiretta, laddove l'effettiva immissione del prodotto sul mercato è demandata ai soggetti aderenti e l'associazione si limita ad un ruolo di coordinamento e rappresentanza, rimaneva in vigore il divieto di accordi, decisioni o pratiche di cui all'art. 101, par. 1, TFUE. In particolar modo permaneva il divieto di imporre agli aderenti l'obbligo di praticare prezzi identici e questo a prescindere dal fatto che si presentassero sul mercato come OP/AOP riconosciute, ma in base alla semplice circostanza che, in tali casi, si realizzasse un accordo preventivo relativamente al prezzo da praticare tra i produttori aderenti e che questi fossero poi vincolati al rispetto di tale prezzo al momento della vendita (il menzionato c.d. "tabù dei prezzi")<sup>258</sup>.

Nel caso di specie dunque il piano di applicazione del diritto antitrust non viene ad identificarsi come quello esterno tra diverse OP/AOP, ma come quello interno all'OP/AOP stessa, quindi quello relativo al rapporto esistente *tra* i soci aderenti e tra questi e l'organizzazione o associazione di organizzazioni dei produttori di cui fanno parte. Come si avrà modo di apprezzare nei seguenti paragrafi, la pronuncia della Corte, a nostro parere, permette di superare tale impostazione.

---

<sup>257</sup> In merito alla distinzione proposta e per quanto attiene all'approfondimento in nota, si veda JANNARELLI A., *Profili giuridici...*, *op. cit.*, p. 201 e ss. e, dello stesso Autore, "Dal caso «indivia» al regolamento omnibus ...", *op. cit.*, p. 114 e ss. Per una categorizzazione delle diverse manifestazioni delle *marketing associations* e delle dinamiche ad esse interne si rimanda a CARSTENSEN P., "Agricultural Cooperatives ...", *op. cit.*, pp. 462 e ss. e 472 e ss.

<sup>258</sup> In merito, di nuovo, JANNARELLI A., *Profili giuridici...*, *op. cit.*, p. 201 e ss. e "Dal caso «indivia» al regolamento omnibus ...", *op. cit.*, p. 114 e ss.

### 5.3. Considerazioni relative al settore ortofrutticolo.

Qualche accenno più specifico al settore ortofrutticolo risulta necessario tanto ai fini di una più completa comprensione della pronuncia indivia, quanto in merito alla generale legislazione PAC sulle OP/AOP di cui il settore ortofrutticolo rappresenta un caso particolarmente emblematico.

È innanzitutto fondamentale ricordare come le OP/AOP ortofrutticole, al fine di ottenere il riconoscimento, oltre a qualificarsi come persona giuridica, devono obbligatoriamente perseguire il fine di concentrazione diretta dell'offerta della produzione di tutti i loro aderenti i quali sono peraltro obbligati da statuto a conferire tutta la loro produzione tramite l'OP/AOP di appartenenza<sup>259</sup>. Ciò che viene a configurarsi per il settore ortofrutticolo è dunque la condizione per la quale un'OP/AOP che voglia ottenere il riconoscimento dovrà necessariamente costituirsi come una *marketing association* effettuando quindi esclusivamente una azione di concentrazione diretta dell'offerta sul mercato di riferimento. A fronte della presenza di tali prerequisiti e se l'OP/AOP di cui trattasi lo richiede, lo Stato membro di appartenenza deve obbligatoriamente procedere al riconoscimento.

Di conseguenza, come si è avuto modo di esporre nel precedente paragrafo, l'OP/AOP di riferimento apparirà sul mercato come un'unica entità economica alla stessa stregua di una qualsiasi altra impresa operante in un qualsiasi altro settore produttivo e tutte le determinazioni relative alla quantità di prodotto da immettere sul mercato, tutti gli scambi di informazioni strategiche e, soprattutto, tutte le determinazioni relative al prezzo non si manifesteranno come azioni intercorrenti tra singoli produttori (o singole entità economiche) che agiscono a livello individuale, ma si qualificheranno semplicemente come normali azioni poste in essere da un'impresa nell'atto di vendita del proprio

---

<sup>259</sup> Tali requisiti emergono innanzitutto dalla lettura della normativa di riferimento relativa ai fatti del procedimento principale, con specifico riferimento al reg. 1234/2007, artt. 125 *bis*, par. 1 lett. c) e 2, 125 *ter*, par. 1, lett. c) e g) e 125 *quater*. Gli stessi sono stati ribaditi all'interno della disciplina attuale contenuta nel Reg. 1308/2013, artt. 159, lett. a), 160. A tal proposito e in merito alle previsioni dei Regolamenti PAC relativamente al ruolo delle OP/AOP nell'ortofrutta si veda anche CANFORA I., "*Organizzazione ...*", *op. cit.*, pp. 359-360.

prodotto sul mercato di riferimento. In effetti, qualora un gruppo di produttori ortofrutticoli si costituisca, ad esempio, come cooperativa ed ottenga quindi la qualifica di OP riconosciuta, al momento della vendita del prodotto ai terzi acquirenti ciò che avverrà non sarà una concertazione del prezzo (intesa “in senso antitrust”) che a sua volta si tradurrebbe in un obbligo/vincolo per i singoli produttori aderenti al rispetto di tale prezzo<sup>260</sup>, ma avrà luogo una normale contrattazione tra l'OP così costituita ed il/i terzo/i acquirente/i al fine di spuntare un prezzo quanto più vantaggioso per i soci. In altri termini non si potrà parlare di “concertazione della quantità da immettere sul mercato” o di “fissazione collettiva del prezzo di vendita” così come disciplinati dal diritto antitrust, perché queste appariranno come eseguite da un singolo soggetto economico e non saranno il frutto di una attività di concertazione collettiva<sup>261</sup>.

Il precipitato più significativo di tale considerazione starà nel fatto che, in questo caso, non si potrà parlare di esclusione di applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE in quanto non si è in presenza di forme di accordo, decisioni o pratiche collettive. Ancor più rilevante però è la circostanza per la quale non si potrà nemmeno parlare di applicazione delle norme PAC relative all'applicazione di tale esclusione, dal momento che non ci si trova dinnanzi ad una situazione di eccezione rispetto alla normale applicazione delle regole di concorrenza, ma si osserva il normale svolgersi del fenomeno associativo tra produttori agricoli già previsto e garantito dalle norme di diritto civile nazionale dei singoli Stati membri<sup>262</sup>.

Di conseguenza, se si abbraccia questa ipotesi, per quanto riguarda le OP/AOP riconosciute del settore ortofrutticolo, l'impatto della pronuncia della Corte è pressoché

---

<sup>260</sup> I soci aderenti saranno comunque liberi, previa autorizzazione dell'OP, di poter vendere un percentuale del loro prodotto in modo autonomo, non dovendo necessariamente vincolare tutta la loro produzione alla vendita tramite l'organizzazione dei produttori (art. 125, par. 2, Reg. 1234/2007). Tale previsione è stata prevista per non disincentivare i produttori alla partecipazione alle OP/AOP e garantendo quindi loro un'altra fonte di introito autonoma e direttamente controllabile.

<sup>261</sup> Questa posizione è più volte ribadita da Jannarelli, si veda a titolo di esempio, JANNARELLI A., “*Dal caso «indivia» al regolamento omnibus...*”, *op. cit.*, pp. 125-126; con specifico riferimento al campo applicativo del divieto di *price fixing*, JANNARELLI A., *Profili giuridici ...*, *op. cit.*, pp. 213-222; in merito alle conclusioni dell'Avv. gen. Wahl, di nuovo, si veda invece JANNARELLI A., “*Il caso «indivia» alla Corte di Giustizia...*”, *op. cit.*, in particolar modo pp. 372-382.

<sup>262</sup> JANNARELLI A., “*Il caso «indivia» alla Corte di Giustizia...*”, *op. cit.*, p. 382 e ss.

nullo, dal momento che le azioni di cui al procedimento principale potevano già essere esercitate dall'associazionismo dei produttori, in quanto facenti parte della normale attività d'impresa e non si possono qualificare come attività anticoncorrenziali, né derogatorie rispetto alla disciplina antitrust, come sopra dimostrato. La soluzione così prospettata è poi peraltro valida non solo per le OP/AOP del settore ortofrutticolo, ma a ben vedere per qualsiasi OP/AOP che si qualifichi come una *marketing cooperative* e, addirittura, a prescindere dal fatto che richieda o meno il riconoscimento<sup>263</sup>.

#### **5.4. Considerazioni relative alle OP/AOP in generale: le modifiche apportate dal Reg. 2393/2017.**

Sulla base delle osservazioni proposte al paragrafo precedente e ferme restando le conclusioni della Corte circa l'ammissibilità delle pratiche di cui al procedimento principale, è con riferimento all'azione delle OP/AOP riconosciute, non costitutesi come *marketing cooperatives* ed operanti in settori diversi da quello ortofrutticolo o in settori che richiedono gli stessi parametri per il riconoscimento di OP/AOP, che la pronuncia della Corte potrebbe rivelarsi innovativa. In altri termini, il riferimento è a tutte quelle organizzazioni dei produttori o associazioni di tali organizzazioni che abbiano ottenuto il riconoscimento, ma che non svolgano azione di concentrazione diretta dell'offerta o che addirittura svolgano solo funzione normativa.

Come prevede anche l'attuale legislazione<sup>264</sup> che ha esteso a tutti i settori le norme in tema di riconoscimento fino a quel momento specificate solo per quello dell'ortofrutta, gli Stati membri possono riconoscere, su richiesta, le OP costituite su iniziativa dei produttori aderenti e che perseguano almeno uno degli obiettivi elencati all'art. 152, lett. c), Reg. 1308/2013<sup>265</sup> i quali, come anticipato, non includono necessariamente la commercializzazione diretta del prodotto degli associati, ma anzi, possono qualificarsi come mere finalità normative, non prevedendo affatto nessuna finalità di concentrazione

---

<sup>263</sup> *Ibidem*.

<sup>264</sup> Il riferimento è all'art. 152 del Reg. 1308/2013, così come modificato dal Reg. 2393/2017.

<sup>265</sup> Il riferimento per quanto attiene alle AOP è invece l'art. 156 del Reg. 1308/2013.

dell'offerta. Le OP/AOP così formatesi si qualificherebbero di conseguenza come organizzazioni normative o come le *bargaining associations* di cui sopra.

Ecco quindi come le conclusioni della Corte relative al caso *indivia* possono assumere una valenza generale e non solo focalizzata sul settore ortofrutticolo. Infatti se i prerequisiti di esclusione dell'applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE sono da un lato il riconoscimento delle OP/AOP e dall'altro il fatto che le pratiche di cui al procedimento principale restino interne a dette OP/AOP, è possibile concludere che gli aderenti ad OP/AOP riconosciute, a prescindere dal settore di riferimento e a prescindere dalla tipologia di attività esercitata tramite la forma associativa, possano porre in essere azioni di concertazione circa la quantità di prodotto da immettere sul mercato, possano scambiarsi informazioni strategiche e, in particolar modo, possano mettere in atto forme di concertazione sui prezzi di vendita del prodotto.

In altri termini, a differenza delle considerazioni fatte per il settore ortofrutticolo, in questo caso non si sarebbe dinnanzi a soggetti economici che agiscono sul mercato come singole entità, ma dinnanzi a soggetti collettivi in senso stretto. Infatti, al momento della vendita del prodotto, i singoli soci aderenti si relazionerebbero individualmente con i terzi acquirenti avendo, in questo caso, preventivamente concordato un prezzo minimo di vendita del prodotto che li vincolerebbe da un punto di vista di libertà contrattuale. Sulla base delle conclusioni della Corte quindi, proprio in questi contesti (e particolarmente per quanto riguarda le OP/AOP con funzioni solamente normative) troverebbe piena applicazione l'esclusione di applicazione del diritto 101, par. 1, TFUE, dal momento che, alla luce del diritto antitrust europeo, le azioni di cui al procedimento principale, eventualmente poste in essere in altri settori, ricadrebbero pienamente nel divieto menzionato.

È in questi ultimi due casi che, in un certo qual senso, si recupererebbe una qualche forma eccezionalismo agricolo, dal momento che verrebbe ad essere garantito un vero trattamento di eccezionalità rispetto alla normale applicazione del diritto della competizione europeo. Se così non fosse e se perdurasse la precedente visione applicativa delle norme PAC che prevedeva un'esclusione dal diritto antitrust solo ed esclusivamente per le *marketing associations*, allora la valenza della pronuncia *indivia* di fatto si

limiterebbe a constatare uno “*status quo*” peraltro ovvio sotto un profilo tecnico-giuridico, dal momento che le *marketing associations* menzionate altro non sono che imprese operanti sul mercato e non rappresentano uno strumento ulteriore offerto ai produttori agricoli dal diritto europeo, né una forma di trattamento di favore, ma un semplice strumento già reso disponibile dal diritto civile nazionale.

Nonostante le considerazioni appena sviluppate, il contrasto tra le disposizioni delle norme relative all'attività dei produttori agricoli (affiancate peraltro dalla lettura della Corte sopra proposta) e l'impostazione interpretativa offerta dalla Commissione non è stato superato e traspare tuttora soprattutto in relazione a due aspetti di innovazione introdotti dal nuovo e contraddittorio testo dell'art. 152 del Reg. 1308/2013 introdotta dal più recente Reg. 2393/2017 c.d. “*omnibus*”<sup>266</sup>.

La nuova stesura sembra da un lato abbracciare la parte innovativa della pronuncia della Corte sul caso *indivia* in quanto estende a tutte le OP/AOP riconosciute (a prescindere dal fatto che si qualificano come *bargaining* o *marketing associations*) la possibilità di negoziazione collettiva in nome degli aderenti dei “*contratti concernenti l'offerta di prodotti agricoli*” e con questo garantendo la possibilità di fissazione collettiva dei prezzi di vendita<sup>267</sup>. Allo stesso tempo però rimangono dubbi circa l'interpretazione della norma da parte della Commissione con particolare riferimento al significato che la stessa vuole attribuire al concetto di “*immissione del prodotto*” sul mercato, il quale, se in linea con il precedente approccio interpretativo fornito dalla Commissione stessa, sembra tradursi appunto in un'attività di effettiva concentrazione ed immissione diretta sul mercato<sup>268</sup>. Il nuovo apporto offerto dal Reg. “*omnibus*” verrebbe

---

<sup>266</sup> Sulle novità introdotte dal Reg. 2393/2017 e per una descrizione dell'impatto sull'agricoltura italiana si veda, oltre agli Autori citati, DE CASTRO P., “*Dall'omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune*”, Bruxelles 2018, reperibile online. In particolar modo p. 33 e ss. Per una panoramica approfondita sulle modifiche apportate dal menzionato Reg. alla disciplina del precedente Reg. 1308/2013, si veda DEL CONT C., JANNARELLI A., *op. cit.*, p. 37 e ss.

<sup>267</sup> Così anche CANFORA I., “*Organizzazione ...*”, *op. cit.*, p. 364.

<sup>268</sup> Il riferimento è all'interpretazione fornita dalla Commissione in merito all'applicazione della deroga all'art. 101 TFUE che nella precedente versione del Reg. 1308/2013 era garantita solo ad alcune specifiche classi di prodotti e condensata negli artt. 169, 170 e 171 del menzionato regolamento (oltre alla fattispecie della deroga alla contrattazione specifica garantita al settore lattiero-caseario venuta a qualificarsi come modello esteso con il Reg. 2393/2017 a tutti i settori). Al fine di chiarire i limiti entro cui la deroga era garantita la Commissione ha realizzato un insieme di *guidelines* per favorirne l'interpretazione e ha

quindi immediatamente a ridimensionarsi, dal momento che la lettura dell'art. 152 così delineata sembrerebbe ricondurre la possibilità di deroga solo a quelle OP/AOP che si costituiscono come cooperative (o se si preferisce come *marketing associations*) e che, già da statuto, svolgono attività di negoziazione ed immissione diretta sul mercato del prodotto dei propri aderenti (attività che di per sé include anche la fissazione del prezzo di vendita)<sup>269</sup>. Verrebbero dunque ad essere escluse le fattispecie di concentrazione indiretta svolta dalle *bargaining associations* o costringendo di fatto queste a qualificarsi come *marketing associations*, restringendo sensibilmente il campo di applicazione della deroga<sup>270</sup>.

---

delineato le condizioni tali per cui i produttori agricoli, operanti nei settori in questione, avrebbero potuto godere di tale sistema di eccezione (si veda la Comunicazione della Commissione sugli *Orientamenti relativi all'applicazione delle norme specifiche di cui agli artt. 169, 170 e 171 del regolamento ocm per i settori dell'olio d'oliva, delle carni bovine e dei seminativi*, 2015/C 431/01). Si consideri innanzitutto come nel testo degli Orientamenti (p. 11, punto 39) si legge chiaramente come, secondo la Commissione, la deroga all'applicazione dell'art. 101 TFUE viene garantita quando “*le OP concentrano l'offerta e immettono i prodotti sul mercato in modo efficace e, quindi, negoziano i contratti di fornitura per conto dei loro aderenti [...]*”. Un secondo elemento da tenere in considerazione sono le condizioni di efficienza esplicitate dai parr. 1 dei menzionati articoli le quali includono attività, che l'OP/AOP dovrebbe integrare, che richiederebbero una struttura organizzativa di certo molto più strutturata ed elaborata rispetto ai modelli menzionati come sufficienti alla deroga da parte del Reg. 1308/2013 stesso. Ebbene come è stato fatto notare (sul punto ampiamente JANNARELLI A., “*«Agricoltura e concorrenza» ...*”, *op. cit.*, pp. 70 e ss.) i due elementi menzionati fanno propendere per un'interpretazione da parte della Commissione che di fatto escluda dall'ambito operativo della deroga tutte le fattispecie associazionistiche fatta eccezione per le *marketing associations* che però, di fatto, non necessitano della predisposizione di una tale deroga esercitando l'azione di contrattazione e fissazione del prezzo di vendita come obiettivo statutario.

<sup>269</sup> JANNARELLI A., “*Dal caso «indivia» al regolamento omnibus...*”, *op. cit.*, pp. 157-159 ripreso da CANFORA I., “*Organizzazione ...*”, *op. cit.*, p. 365 che pone in evidenza (p. 366) che la lettura del testo del Reg. “*omnibus*” suggerirebbe come l'elemento discriminante per concedere la deroga all'applicazione dell'art. 101 TFUE sembrerebbe essere la circostanza per la quale l'OP/AOP in questione svolga effettivamente un ruolo di intermediazione, a prescindere dal fatto che operi una materiale immissione del prodotto degli aderenti sul mercato.

<sup>270</sup> CANFORA I., *Organizzazione ...*, *op. cit.*, *Ibidem*; JANNARELLI A., “*Dal caso «indivia» al regolamento omnibus ...*”, *op. cit.*, *Ibidem*. Come riporta la commissione stessa nella citata COM (2018) 706 final (p. 5, punto 16) l'estensione della deroga a tutte le OP/AOP riconosciute è concessa in condizione che l'OP/AOP in questione integri almeno un'attività dei produttori aderenti (ad esempio, trasporto, stoccaggio), che eserciti “*realmente l'attività*”, che concentri l'offerta e immetta sul mercato i prodotti dei suoi aderenti. Allo stesso modo il contenuto del Considerando 53 dello stesso Reg. 2393/2017 che pone in evidenza come la deroga all'applicazione dell'art. 101 TFUE dovrebbe essere riferita a quelle OP/AOP che esercitino concretamente una attività volta alla concentrazione e immissione del prodotto dei propri aderenti sul mercato.

Un secondo elemento di disaccordo sembra ruotare attorno alla rimodulazione delle possibilità di intervento della Commissione e delle autorità nazionali garanti della concorrenza sulle decisioni e gli accordi implementati dalle OP/AOP così come inserita nel nuovo art. 152 sopra menzionato<sup>271</sup>. In particolare ad innovare sensibilmente il precedente quadro normativo è il quarto comma del par. 1 *quater* del nuovo art. 152 il quale dispone le decisioni della Commissione e delle autorità nazionali garanti della concorrenza “*non si applicano fino a quando non saranno notificate alle imprese interessate*” sancendo di fatto la non retroattività delle decisioni menzionate e garantendo ai soggetti interessati un margine di operatività ben più ampio, potendo infatti le OP/AOP interessate agire “indisturbate” fino ad eventuale ricezione di notifica. Ancora, il ruolo della Commissione è stato rimodulato con la modifica apportata all’art. 209 del Reg. 1308/2013 la quale ora garantisce alle OP/AOP, riconosciute o meno, di chiedere un parere preventivo alla Commissione circa la compatibilità degli accordi, decisioni e pratiche da esse implementate rispetto all’art. 39 TFUE<sup>272</sup>. In tal modo si permette ai produttori agricoli, associati o meno in OP/AOP, a loro volta riconosciute o meno, di poter operare con relativa tranquillità avendo la possibilità di chiedere preventivamente alla Commissione una valutazione circa l’accettabilità delle azioni poste in essere<sup>273</sup>. Tale riduzione della possibilità di intervento della Commissione e delle autorità nazionali

---

<sup>271</sup> In merito, per le considerazioni che seguono e per valutazioni più approfondite si veda JANNARELLI A., “*Dal caso «indivia» al regolamento omnibus...*”, *op. cit.*, pp. 162-175. A tal proposito è necessario sottolineare come l’Autore ponga in evidenza come il nuovo sistema impostato dalle modifiche apportate dal Reg. 2393/2017 di fatto rimoduli interamente il ruolo tanto della Commissione quanto della autorità nazionali garanti della concorrenza per quanto attiene al settore agricolo. In particolar modo viene posta in evidenza la tendenza contraria all’omologazione dell’applicazione del diritto *antitrust* al settore primario sulla scia dell’impostazione adottata per gli altri settori produttivi, potendosi infatti osservare una spinta contraria al processo di decentralizzazione del controllo circa la corretta applicazione della *competition law* dell’Unione concretizzatasi a partire dal Reg. 1/2003 (Regolamento (CE) N. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 *concernente l’applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato*).

<sup>272</sup> DE CASTRO P., *op. cit.*, p. 35. A tal proposito si veda anche il contenuto del Considerando 58 del Reg. 2393/2017 che chiarisce come sia opportuno che, “*al fine di assicurare un suo uso efficace*” sia possibile da parte delle OP/AOP “*richiedere il parere della Commissione sulla compatibilità di accordi, decisioni e pratiche concordate*” poste in essere dalle stesse.

<sup>273</sup> Sembrano dunque così tradursi le raccomandazioni contenute nel Report della Agricultural Market Task Force “*Improving market Outcomes*”, Bruxelles November 2016, pp. 44-45, punti 155-157, con particolare riferimento al punto *ii*, lett. *e*, del punto 157.

garanti della concorrenza è stato tempestivamente “denunciato” dalla Commissione stessa tramite la dichiarazione “*Cooperazione tra produttori*” allegata al testo del Reg. 2393/2017 e nella quale si pone in evidenza come le “*le nuove disposizioni a favore delle organizzazioni dei produttori potrebbero avere l'effetto di compromettere la redditività e il benessere dei piccoli agricoltori e l'interesse dei consumatori*” e si denuncia come gli emendamenti apportati “*prevedono sia per la Commissione che per le autorità nazionali garanti della concorrenza solo un margine molto limitato di intervento per preservare una concorrenza effettiva*”.

In definitiva, alla luce di quella che è stata la pronuncia della Corte, sembra ancora una volta riproporsi un'insanabile spaccatura tra le posizioni del Parlamento e della Commissione europea la quale non dà segni di cedimento per quanto riguarda tanto il suo ruolo e la sua autorità di garante della concorrenza e del mercato, quanto in merito all'approccio dogmatico in materia di fissazione dei prezzi di vendita. Dal canto suo il Parlamento non sembra voler concedere un centimetro alla politica di diritto prospettata dalla Commissione tentando infatti di recuperare, sotto ogni possibile forma, un qualche barlume di reale eccezionalismo agricolo.

Alla luce di quanto esposto in merito alla pronuncia indivisa e a seguito delle modifiche pur non rivoluzionarie apportate dal Reg. 2393/2017, ciò che sembra fare più “rumore” è il silenzio in merito a specifici nuovi apporti in tema di deroga all'applicazione della *competition law* europea all'interno della proposta di riforma per la PAC 2021-2027, posto che, quanto meno al momento, il quadro normativo resta fermo a quello delineato con l'entrata in vigore del Reg. “*omnibus*”. Ebbene tanto premesso, assume particolare interesse la recente proposta da parte di autorevole dottrina circa una radicale revisione e riforma delle disposizioni relative alle tematiche di cui sopra<sup>274</sup>. Con particolare riferimento al contenuto disciplinare dell'art. 209 del Reg. 1308/2013 questo verrebbe drasticamente rivisitato tramite un vero e proprio *new drafting* del par. 1, secondo capoverso, il quale dovrebbe recitare (nella versione inglese) che l'art. 101, par. 1 TFUE “*shall not apply to agreements, decisions and concerted practices of farmers, farmers' associations, or associations of such associations which concern the production or sale*

---

<sup>274</sup> DEL CONT C., JANNRELLI A., *op. cit.*, p. 56 e ss.

*of agricultural products or the use of joint facilities for the storage, treatment or processing of agricultural products, unless the objectives set out in Article 39 TFEU are jeopardised or competition is excluded*” come lo stesso art. 101, par. 1, TFUE “*shall not apply either to agreements, decisions and concerted practices of producer organisations recognised under Article 152 or Article 161 of this Regulation, or associations of producer organisations recognised under Article 156 of this Regulation in so far as they relate to activities distinct from their responsibilities and objectives as defined in Articles 152(1), 161(1) and 156(1), unless the objectives set out in Article 39 TFEU are jeopardised or competition is excluded*”<sup>275</sup>. La proposta più significativa attiene però alla modifica dell’art. 209, par. 1, terzo capoverso, con l’eliminazione dell’esplicito divieto di *price fixing* e, di fatto, l’abolizione del c.d. “tabù dei prezzi”, quale disposizione obsoleta ed anacronistica, come delineato nei paragrafi precedenti ed individuando la possibilità di concertazione dei prezzi di vendita come vero strumento di riduzione delle asimmetrie contrattuali ed economiche e di concreto rafforzamento di *bargaining power* per i produttori agricoli<sup>276</sup>.

---

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>276</sup> *Ibidem*, pp. 58-59.

# CAPITOLO IV

## ASSOCIAZIONISMO ECONOMICO AGRICOLO IN UNIONE EUROPEA

**SOMMARIO:** **1.** I mercati agricoli e le asimmetrie di potere economico e contrattuale; **1.1.** *Market power* e *bargaining power*: squilibri tra *buyers* e *suppliers*; **1.2.** Le *unfair trading practices* nei rapporti B2B nella filiera: la Direttiva 633/2019; **2.** Associazionismo economico e cooperazione in agricoltura; **2.1.** La cooperativa come strumento principe dell'associazionismo economico agricolo; **2.2** L'identità della cooperativa tra principi generali e tentativi di armonizzazione; **2.3.** Struttura proprietaria ed emersione delle *new generation cooperatives*; **3.** Associazionismo economico ed impatto sul *welfare* dei produttori agricoli; **3.1.** L'accresciuto *bargaining power* dei produttori: la *competitive yardstick theory*; **4.** Associazionismo verticale: il potenziale inespresso delle Organizzazioni Interprofessionali.

### **1. I mercati agricoli e le asimmetrie di potere economico e contrattuale.**

Come anticipato e più volte menzionato nel corso del presente lavoro, le forme di associazionismo economico offerte dal diritto comunitario ai produttori agricoli si qualificano come strumenti di bilanciamento del potere economico delle controparti della grande distribuzione e della trasformazione e delle asimmetrie che tale condizione di disparità genera nello svolgimento dei rapporti commerciali lungo la filiera.

Ebbene prima di analizzare l'impatto che le forme di associazionismo economico possono avere nel controbilanciare tale condizione di sudditanza economica, appare necessario analizzare più approfonditamente la struttura dei mercati agricoli per poter identificare in che modo ed in che punti si concentrino tali asimmetrie.

Rileva ribadire come con la stesura del più volte menzionato art. 39 TFUE l'attenzione del legislatore europeo si sia voluta focalizzare in particolar modo sulla tutela dei soggetti deboli della filiera agroalimentare e collocati proprio ai due estremi della stessa: da un lato i produttori agricoli e dall'altro i consumatori. Preme inoltre osservare, in via preliminare, come il diritto europeo abbia subito negli anni una sensazionale evoluzione in ottica di tutela del consumatore quale soggetto debole all'interno dei rapporti contrattuali, in particolar modo quelli in cui viene ad interfacciarsi con controparti rappresentate da professionisti (i rapporti c.d. "*business to consumer-B2c*"), venendo quindi posto al centro di una specifica e rafforzata protezione concretizzatasi in numerosi corpus normativi, tanto a livello agro-alimentare<sup>277</sup>, quanto relativamente agli altri settori economici<sup>278</sup> e che, per quanto riguarda il caso italiano, si è tradotto nella stesura del Codice del Consumo<sup>279</sup>. Per quanto attiene invece i produttori agricoli, questa forma di tutela, prima in un certo qual modo garantita dal controllo centralizzato dei prezzi e dalle politiche protezionistiche, è venuta meno e non è stata (ancora) controbilanciata in modo efficace. I produttori agricoli, pur non potendosi configurare come consumatori, di fatto subiscono le conseguenze di una condizione di asimmetria e disparità di forza contrattuale in un certo qual senso equiparabile a quella dei rapporti B2c, necessitando quindi di forme di tutela più specifiche.

---

<sup>277</sup> Il riferimento è alla disciplina generale sulla *food safety* menzionata nel corso del Capitolo I ed il cui più eminente riferimento è il citato Reg. 178/2002. La disciplina sulla sicurezza alimentare qualitativa gravita per buona parte intorno ad una tutela soprattutto preventiva del consumatore finale del bene alimentare con un'attenzione posta all'alimento quale bene che in quanto necessario al sostentamento umano necessita di una particolare attenzione in primo luogo in merito ai profili di commestibilità e salubrità, e in secondo luogo, in merito ai profili legati alle preferenze alimentari di carattere personale, sociale e religioso-culturale. Per quanto riguarda le informazioni ai consumatori di alimenti e ai profili di trasparenza in capo ai produttori, trasformatori e/o distributori, assume centrale importanza il più recente Regolamento (UE) n. 1169/2011 di cui in precedenza.

<sup>278</sup> La tutela del consumatore è presente ed esplicitamente menzionata all'interno del TFUE all'art. 12 nonché al Titolo XV (art. 169 e ss.) che vi è interamente dedicato. Per quanto riguarda provvedimenti specifici di tutela del consumatore si rimanda a titolo di mero esempio di estrema sintesi al documento realizzato dal Parlamento europeo reperibile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/47/misure-di-protezione-dei-consumatori>.

<sup>279</sup> Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, "*Codice del Consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 209*", pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 235, 8 ottobre 2005.

Ebbene, per quanto attiene alle dinamiche riguardanti i mercati agricoli si osserva come, in termini di relazioni contrattuali tra produttori ed acquirenti dei loro prodotti (siano essi consumatori finali o trasformatori e/o distributori), possano configurarsi tre condizioni principali e rispettivamente caratterizzate dalla presenza dei c.d. “*spot markets*”, di vari gradi di integrazione verticale o, nell’ultimo caso, di rapporti economici incentrati sul c.d. “*contract farming*” (o “*integrazione verticale per contratto*”).

Considerando rapidamente le prime due condizioni che al momento rilevano in misura minore, si può osservare come i c.d. “*spot markets*” siano quelle tipologie di mercati governati da transazioni rapide e senza un coinvolgimento di *buyers* e *suppliers* nelle fasi pre-contrattuali o post-contrattuali, nella misura in cui i *buyers* non avranno informazioni e non saranno coinvolti, in via preliminare, con riferimento alla determinazione di tipologia, delle tempistiche e dei mezzi di realizzazione del prodotto. In altri termini la transazione contrattuale nasce e termina con la vendita per così dire “isolata” di un determinato prodotto e senza che tale rapporto contrattuale (di brevissima durata) ponga le basi per relazioni commerciali di carattere duraturo e stabile tra le due controparti. Condizione opposta agli *spot markets* è invece rappresentata dalle forme di integrazione verticale, laddove almeno due *stages* della stessa filiera di approvvigionamento sono controllati dallo stesso soggetto<sup>280</sup>. Questi i casi rappresentati dalle forme di associazionismo economico dei produttori agricoli di cui in seguito, ma anche nei casi in cui un *buyer* a valle acquisisca l’impresa (o le imprese) a monte.

Tra questi due estremi si collocano poi le forme di coordinazione verticale di cui il *contract farming* rappresenta la più comune: acquirenti e fornitori rimangono soggetti distinti, ma la produzione agricola è supervisionata e predeterminata, talvolta nel più estremo dettaglio, tramite modalità prestabilite ed in base a scadenze e termini per la consegna concordati preventivamente. Il *contract farming* può dunque essere visto come una forma di “*quasi-vertical integration*” che permette all’acquirente una forma di controllo, anche molto stringente, sull’operato del fornitore: è in tal modo che gli acquirenti, soprattutto quelli interessati all’acquisto di un consistente ammontare di

---

<sup>280</sup> Per le considerazioni che seguono di veda JANNARELLI A., “*Contractual Frameworks and Inter-firm Co-operation in the Agricultural Sector*”, *Uniform Law Review*, n. 17, 2012, pp. 247-262.

“materia prima” per trasformazione e/o distribuzione, si assicurano una vasta rete di fornitori determinando preventivamente tempistiche e modalità di produzione, arrivando anche a fornire l’*input* produttivo stesso (ad esempio sementi per la coltivazione, piuttosto che mangimi per l’allevamento) e spingendo quindi il produttore (o in taluni casi forzandolo) a focalizzare la sua scelta produttiva in relazione alla domanda proveniente dalle fasi a valle della filiera e non sulla base di proprie scelte autonome in merito alla tipologia di prodotto da realizzare e/o alle modalità di svolgimento della attività produttiva<sup>281</sup>. Se da un lato il *contract farming* si qualifica come una modalità di controllo da parte dell’acquirente, dall’altro lato i risvolti positivi di tale modalità contrattuale si condensano principalmente nell’aumento delle quantità realizzate e nell’omogeneizzazione della qualità dei beni alimentari prodotti, nonché nella stabilizzazione dei mercati<sup>282</sup>. Gli acquirenti infatti, oltre a fornire input, spesso trasferiscono ai produttori anche il *know how* necessario al miglioramento dell’attività produttiva, nonché strumentazione tecnologica più avanzata. Ancora, tramite una predeterminazione dei profili contrattuali e, nello specifico, di quantità e prezzo della produzione da realizzarsi, i produttori vedono consistentemente ridursi alcuni dei maggiori rischi legati allo svolgimento dell’attività agricola, assicurandosi in tal senso un *income* predeterminato e stabile<sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 248. L’Autore pone in evidenza come l’azione esercitata tramite il *contract farming* abbia non solo modificato la propensione produttiva degli agricoltori favorendo sempre di più la diffusione delle monoculture, ma di fatto si vada a qualificare come una modalità di controllo dell’impresa agricola senza che sia necessaria l’acquisizione della proprietà della stessa da parte del *buyer*. Allo stesso modo si veda CANFORA I., “*La Filiera agroalimentare tra politiche europee ...*”, *op. cit.*, p. 268. L’Autrice, con riferimento all’esperienza e alla dottrina francese, pone in evidenza come l’assenza di autonomia decisionale da parte del produttore agricolo aveva addirittura spinto la dottrina d’oltralpe ad inquadrare l’integrazione verticale da contratto all’interno delle fattispecie di lavoro parasubordinato.

<sup>282</sup> In merito e con specifico riferimento al ruolo svolto dalle Organizzazioni Interprofessionali (di cui in seguito) si veda BODIGUEL L. et Al., “*Study on Agricultural Interbranch Organizations in the EU*”, European Commission Report, October 2016, p. 110 e ss.

<sup>283</sup> Sotto tale profilo risulta necessario porre attenzione a come i due Autori sopra citati approccino con toni diversi gli effetti positivi del *contract farming*. In particolar modo, in coerenza con gli altri suoi scritti citati nel presente lavoro, Jannarelli denuncia la perdita di controllo da parte dei produttori agricoli della loro autonomia decisionale in merito a modalità produttive e tipologia di prodotto da realizzare, descrivendo l’emergere delle monoculture come un impoverimento dell’agricoltura europea (e mondiale) da un lato, dall’altro delineando la sicurezza economica ottenuta in tal modo dai produttori come una sorta di “gabbia

Ciononostante e a prescindere dal risvolto che si vuole considerare quando si analizzano le dinamiche generate dalla diffusione del *contract farming*, ciò a cui si assiste è una perdita di autonomia e controllo da parte dei produttori agricoli, a fronte di un aumento dell'ingerenza degli operatori economici più forti a valle della filiera. Tale perdita di controllo, tanto in merito alle modalità produttive, quanto con riferimento alla scelta della tipologia di prodotto da realizzare, è riconducibile al fatto che il *contract farming*, garantendo una condizione di sicurezza economica tramite le dinamiche sopra esposte, è di fatto andato a sostituirsi a quella che avrebbe dovuto essere un'azione di sostegno ai produttori agricoli, ad opera delle istituzioni sia nazionali che europee, tanto in termini di diffusione delle conoscenze necessarie relativamente agli sviluppi scientifico-tecnologici e di adeguamento dell'offerta agli standard richiesti dai consumatori finali, quanto in termini di realizzazione e consolidamento di adeguati canali di accesso al credito per la realizzazione degli investimenti necessari ad aumentare i profili qualitativi del proprio prodotto<sup>284</sup>.

Ebbene, dato il contesto di liberalizzazione ed assenza di intervento da parte di governi nazionali e delle istituzioni europee, la risposta alle dinamiche generate dal *contract farming* si individua in un'altra modalità di “*contracting*” che è appunto rappresentata dalle menzionate modalità di integrazione verticale di cui OP e associazioni dei produttori in generale sono esempi paradigmatici, andando infatti a qualificarsi come uno dei principali esempi di relazioni contrattuali che caratterizzano i mercati agricoli moderni ed il cui scopo consiste proprio nella correzione delle *market failures* generate dalla contrattazione individuale tra produttore e trasformatore/distributore<sup>285</sup>. Di più, a fronte della sudditanza economica che il *contract farming* genera, l'integrazione verticale, che per sua natura nasce dall'iniziativa dei produttori agricoli stessi, va a qualificarsi come una reazione da parte della categoria più debole rispetto al maggiore potere economico dei soggetti a valle della filiera o, alternativamente, come un tentativo di riconquistare

---

dorata” che di fatto li relega a ruolo di subordinati rispetto alle decisioni prese dai *players* della trasformazione e della distribuzione.

<sup>284</sup> JANNARELLI A., “*Contractual Frameworks ...*”, *op. cit.*, pp. 248-249.

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 258 e ss.

una propria autonomia decisionale tramite la condivisione di mezzi e risorse produttive e l'aumento del proprio potere contrattuale.

### **1.1. *Market power e bargaining power: squilibri tra suppliers e buyers.***

Analizzando i rapporti di forza all'interno di relazioni contrattuali risulta necessario, a livello metodologico, precisare alcuni elementi chiave, posto che numerosi sono stati e saranno i riferimenti a concetti quali potere contrattuale, potere di mercato o, nelle accezioni inglesi maggiormente in voga in dottrina, *bargaining* e *market power*. È infatti possibile distinguere da un lato il concetto di *market power* (la cui accezione più estrema si configura con la condizione di monopolio) definibile come il potere di una o più imprese di alzare e mantenere il livello del prezzo al di sopra di quello praticato in regime di libera concorrenza e, dall'altro, quello di *bargaining power*, individuabile come il potere di ottenere concessioni dalla controparte tramite la minaccia di ripercussione (ad esempio aumento di un costo o venir meno di un beneficio) qualora la controparte non garantisca la sua prestazione<sup>286</sup>. Ancora, ponendosi in un'ottica fornitore-acquirente, si distingue tra *buyer power* definibile come il *bargaining power* ma esercitato da parte di un compratore (la tipica condizione di monopsonio che caratterizza il mercato agricolo)<sup>287</sup> e *countervailing power* identificato come l'abilità di far fronte e compensare il *market* o *bargaining power* di un altro soggetto<sup>288</sup>. Ebbene, volendo utilizzare il “gergo” appena proposto, si può affermare che l'associazionismo economico si inserisce come strumento necessario per aumentare il *countervailing power* dei produttori agricoli rispetto ad un *market power* dei trasformatori-distributori sproporzionato e prevaricante, il tutto tramite

---

<sup>286</sup> VELAZQUEZ B., BUFFARIA B., “About farmers bargaining power within the new CAP”, in *Agricultural and Food Economics*, 2017, p. 3.

<sup>287</sup> Il *buyer power* può anche essere definite come la condizione per cui un *buyer* “can credibly threaten to impose a long term opportunity cost (i.e. harm or withheld benefit) which, were the threat carried out, would be significantly disproportionate to any resulting long-term cost to itself” (OCDE, “Buyer Power of Large Scale Multi-Product Retailers”, Background Paper for the OECD Roundtable on Buyer Power, 1998).

<sup>288</sup> VELAZQUEZ B., BUFFARIA B., *op. cit.*, Ibidem.

un rafforzamento del *bargaining power* dei primi che possa far fronte alla forza del *buyer power* dei secondi.

Come più volte ribadito, i mercati agricoli si caratterizzano per l'elevata frantumazione dell'offerta dei prodotti alimentari, solitamente realizzata da una moltitudine di imprese agricole di piccole-medie dimensioni le quali, per definizione, non possono vantare un potenziale economico e contrattuale elevato. Questo microcosmo produttivo viene ad interfacciarsi con un secondo *stage* della filiera agro-alimentare caratterizzato invece da un'alta concentrazione della domanda di prodotti agricoli, con la presenza sul mercato di soggetti economici molto più solidi ed economicamente attrezzati i quali peraltro non subiscono, quanto meno in via diretta, i rischi di produzione tipicamente legati alla realizzazione di prodotti alimentari<sup>289</sup>. Tale condizione implica una struttura dei mercati agricoli, valida pressoché per tutte categorie di prodotto offerte ed aree geografiche considerate, che vede i produttori spesso costretti ad interfacciarsi con poche controparti contrattuali o addirittura con un unico soggetto, che domina il lato della domanda del prodotto da loro offerto, con l'impossibilità pertanto di reindirizzare la loro offerta verso soggetti diversi ed a condizioni economicamente più vantaggiose.

---

<sup>289</sup> FAŁKOWSKI J., CIAIAN P., “*Factors Supporting the Development of Producer Organizations and their Impacts in the Light of Ongoing Changes in Food Supply Chains: A Literature Review*”, DG Joint Research Centre, European Commission, 2016, p. 14 e ss. Per un'analisi dettagliata delle condizioni di disequilibrio a livello di *market power* presenti nelle filiere agro-alimentari in UE (e non solo) si veda il Report OECD, “*Competition Issues in the Food Chain Industry*”, OECD *Policy Roundtables*, DAF/COMP(2014)16, reperibile online. Il documento pone particolare attenzione ai livelli di concentrazione del settore di *retailing* e *distribution* dei beni alimentari, indicandolo appunto come altamente concentrato e in ulteriore fase di concentrazione. In generale il Report (pp. 23-25) pone in evidenza come l'elevatissima complessità del sistema di inter-relazioni che caratterizzano i mercati agricoli ed in particolar modo la presenza di numerose possibilità di *vertical restrictions*, renda estremamente complesso ottenere evidenza di natura empirica della presenza di *buyer power* non sia così scontato ed in particolar modo risulti complicato individuare nessi di causalità che dimostrino un abuso di tale potere di mercato, alla luce delle disposizioni dell'art. 102 TFUE. Un ruolo determinante in tale contesto è svolto dalle grandi catene di distribuzione (i supermercati, la Grande Distribuzione Organizzata) che tanto a livello europeo quanto a livello globale hanno dimostrato un'elevata capacità di penetrazione dei mercati, ritagliandosi *market shares* sempre più significative a danno in particolar modo dei piccoli negozi o *retailers* di dimensioni modeste.

Questo assetto dei mercati, che secondo la teoria economica si configura come una condizione di oligopsonio o, a seconda dei casi, monopsonio<sup>290</sup>, ha spesso e volentieri ricadute per quanto riguarda il processo di trasmissione di prezzi lungo la filiera alimentare il quale assume connotazioni negative tanto per i produttori che non hanno la possibilità di ottenere migliori condizioni di vendita per il proprio prodotto, tanto per quanto concerne i consumatori che spesso e volentieri pagano un prezzo al consumo più elevato di quello che potrebbero ottenere interfacciandosi direttamente con il soggetto realizzatore del bene acquistato<sup>291</sup>.

Bisogna precisare però come tale ultimo rilievo non sia sistematicamente vero e necessiti un chiarimento. È in effetti dimostrato come il *buyer power* detenuto ed esercitato dai distributori (o dai trasformatori) possa effettivamente contribuire positivamente rispetto agli interessi dei consumatori finali i quali ricevono prezzi di acquisto del bene più convenienti grazie alle migliori condizioni di acquisto della materia prima ottenute a monte dal distributore tramite un esercizio del suo potere di mercato sul produttore, grazie all'elevato grado di concorrenza esistente con i distributori-*competitors* nei livelli intermedi della filiera alimentare, nonché grazie ad una maggiore capacità delle grandi catene di distribuzione di sfruttare economie di scala interne abbattendo costi altrimenti riversabili sul prezzo di consumo finale. Nel lungo periodo però una serie di concatenazioni causata dalla riduzione dei prezzi di vendita a cui i produttori sono costretti porta da parte loro innanzitutto ad una riduzione quantitativa del prodotto realizzato, che ricade in termini di minor offerta ai consumatori e, in secondo luogo, ad una possibile riduzione di investimenti, con una conseguente riduzione dei profili di innovazione e miglioramento qualitativo del prodotto<sup>292</sup>. Non solo, il *buyer power* può essere esercitato dai distributori anche nei confronti della concorrenza più debole. I produttori possono infatti utilizzare come “*benchmark*” le migliori condizioni contrattuali ottenute con *buyers* più potenti e cercare di imporle a *buyers* più deboli i quali possono però non essere in grado di sostenerle. In tal modo la concorrenza nel settore del *retailing*

---

<sup>290</sup> In merito, a titolo di esempio, si veda OECD, “*Monopsony and buyer power*”, OECD Policy Roundtables, OECD, Paris, 2008.

<sup>291</sup> VELAZQUEZ B., BUFFARIA B., *op. cit.*, pp. 3-4.

<sup>292</sup> Report OECD, “*Competition Issues in the Food Chain Industry*”, *op. cit.*, p. 247.

verrebbe a ridursi e non per una mancata efficienza dei *buyers* esclusi, ma solo ed esclusivamente per uno sfruttamento per così dire “indiretto” del *market power* dei *competitors* più potenti. Di conseguenza, data la ridotta concorrenza nel mercato, i *retailers* avrebbero in tal caso minore interesse a trasferire ai consumatori, in termini di riduzione di prezzo all’acquisto, tali benefici ottenuti ed il tutto senza necessariamente ottenere una posizione di oligopsonio o monopsonio<sup>293</sup>.

### **1.2. Le *unfair trading practices* nei rapporti B2B nella filiera: la Direttiva 633/2019.**

Le dinamiche legate alla *price transmission* sono sistematicamente poste al centro dell’attenzione come argomento caldo in merito alle problematiche circa gli abusi di posizione dominante e di perseguimento di pratiche sleali che caratterizzano la filiera agro-alimentare, ma concentrarsi solo ed esclusivamente su di una loro analisi per delineare i nessi di causalità che generano le situazioni di asimmetria esistenti tra produttori e distributori/trasformatori appare riduttivo, posto che molteplici sono le modalità di abuso di *market power* che i secondi possono esercitare sui primi e che non si traducono o non si manifestano necessariamente a livello di prezzo praticato all’acquisto della materia prima<sup>294</sup>. Questo è vero a maggior ragione se si considera la circostanza per la quale le discriminazioni di prezzo, che si manifestino ad esempio sotto forma di prezzi al ribasso o di ritardo nei pagamenti, risultano le forme meglio osservabili di comportamenti anticoncorrenziali, laddove altre modalità di abuso di posizione dominante o di potere economico appaiono di difficile apprezzabilità da un punto di vista empirico-quantitativo<sup>295</sup>.

---

<sup>293</sup> *Ibidem*. Data la circostanza per la quale il *retailer* non necessita di una effettiva posizione di monopsonio per esercitare il suo *buyer power* si individua una sorta di “*grey-zone*” dove le relazioni verticali all’interno della filiera possono effettivamente restringere la concorrenza a valle, ma dove gli strumenti del diritto antitrust sono spesso incapaci o impossibilitati a garantire un intervento efficace per la risoluzione della situazione.

<sup>294</sup> FAŁKOWSKI J., CIAIAN P., *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>295</sup> FAŁKOWSKI J., “*The Economic Aspects of Unfair Trading Practices: Measurement and Indicators*”, in FAŁKOWSKI J. C. et Al. (Authors), DI MARCANTONIO F. and P. CIAIAN (Editors), “*Unfair trading practices in the food supply chain: A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects*”, European Commission, Joint Research Centre, 2017, p. 22 e ss.

Sotto questo profilo si è inserito in particolar modo il tentativo della Commissione Europea di identificare le *unfair trading practices* (UTP) poste in essere lungo la filiera agro-alimentare, con lo scopo di realizzare una normativa che tutelasse nello specifico i produttori quali soggetti deboli. Tale tentativo si è concretizzato con la recentissima approvazione del testo della Direttiva 633/2019<sup>296</sup>, che per la prima volta delinea un sistema di tutela *business-to-business* (B2B), a protezione dei produttori agricoli<sup>297</sup>.

Preme precisare però come nel contesto dell'attuale PAC un nucleo disciplinare relativo alle relazioni contrattuali all'interno della filiera fosse stato inserito anche nello stesso Reg. 1308/2013, il quale al considerando 127 enuncia che “*in assenza di una legislazione dell'Unione sui contratti scritti formalizzati, gli Stati membri possono, secondo il diritto nazionale in materia di contratti, rendere obbligatorio l'uso di contratti di questo tipo, purché sia rispettato il diritto dell'Unione e in particolare sia rispettato il corretto funzionamento del mercato interno e dell'organizzazione comune dei mercati [...]*”. In particolar modo poi l'art. 168 disciplina che, qualora uno Stato Membro decida che i contratti di compravendita per i prodotti di un dato settore debbano assumere forma

---

<sup>296</sup> Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019, *in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese operanti nella filiera agricola e alimentare*, in GUUE L111/59, 25.04.2019. L'adozione del menzionato testo si è resa necessaria nell'assenza di un corpus normativo che prendesse in considerazione tali aspetti di asimmetria, posto che, in precedenza, i riferimenti normativi a cui appellarsi al fine di bilanciare tali disparità si potevano individuare, senza particolare efficacia: i) nella disciplina della *competition law* comunitaria (e nazionale); ii) nella disciplina *business-to-consumer*; iii) nella *contract law* e quindi caso per caso agendo sui singoli contratti stipulati. Tutti i riferimenti normativi, per le ragioni che si possono immaginare, non risultavano efficaci nel contrastare un fenomeno che ha di fatto richiesto un provvedimento ad hoc.

<sup>297</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione Europea, “*Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain*”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Strasbourg, 2014. L'interesse della Commissione per le questioni legate alle *unfair trading practices* nella filiera agro-alimentare è in realtà emerso a partire dal 2009 (vale a dire all'indomani della crisi economica del 2007-2008 e delle conseguenti alterazioni subite dai mercati agricoli) con la pubblicazione di tre documenti: i) la comunicazione della Commissione del 28 ottobre 2009 sul migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa; ii) la menzionata comunicazione della Commissione del 15 luglio 2014 per affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese; iii) la relazione della Commissione del 29 gennaio 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese.

scritta (esclusi quelle categorie di prodotto per cui esiste una disciplina specifica<sup>298</sup>), questi siano stipulati prima della consegna del bene e comprendano al loro interno indicazioni circa il prezzo da pagare alla consegna, la quantità e/o la composizione di prodotti che deve essere consegnata, la durata del contratto e le relative clausole di risoluzione, precisazioni circa le procedure e scadenze di pagamento, raccolta e consegna dei prodotti e norme applicabili in caso di forza maggiore (par. 4, art. 168). Tutti gli elementi del contratto sopra menzionati devono essere liberamente negoziati dalle parti, lo Stato Membro può in ogni caso stabilire una durata minima obbligatoria, eventualmente proposta dal fornitore e che il produttore può comunque rifiutare, per i contratti tra produttore e primo acquirente che non comprometta in ogni caso il funzionamento del mercato interno (par. 6, art. 168). L'art. 168 è stato poi modificato dal più recente Reg. 2393/2017 con l'inserimento del par. 1 *bis* il quale stabilisce che, qualora uno Stato Membro decida di non avvalersi della possibilità di cui al par. 1 del menzionato articolo, *“un produttore, un'organizzazione di produttori o un'associazione di organizzazione di produttori [...] può esigere che la consegna dei suoi prodotti a un trasformatore o distributore formi oggetti di un contratto scritto tra le parti [...]”*.

La Direttiva 633/2019 si inserisce dunque in tale contesto andando a delineare un primo corpus normativo di riferimento per la stesura dei contratti nella filiera e qualificandosi come risultato di un processo decennale di raccolta di pareri e consultazioni tanto con il mondo scientifico quanto con i soggetti diretti interessati, caratterizzato da una successione di tentativi da parte di istituzioni europee e dottrina di settore di individuare quali potessero essere delle pratiche commerciali da considerarsi sleali in rapporti B2B. Un primo approccio aveva innanzitutto individuato una serie di principi-chiave ai quali i soggetti coinvolti in relazioni contrattuali all'interno della filiera agro-alimentare avrebbero dovuto rifarsi, posto che non risulta sufficiente individuare un comportamento che favorisca una parte contrattuale rispetto ad un'altra, ma debba

---

<sup>298</sup> Il riferimento è all'art. 148 che disciplina i contratti nel settore lattiero-caseario all'art. 125 relativo invece al settore dello zucchero.

emergere una “*inherent unfairness*” perché questo venga distinto da una normale pratica (anti)concorrenziale<sup>299</sup>.

Le parti dovrebbero quindi innanzitutto “*sempre tener conto degli interessi dei consumatori e della sostenibilità complessiva della filiera nei loro rapporti tra imprese*” e “*garantire la massima efficienza e ottimizzazione delle risorse nella distribuzione dei beni lungo tutta la filiera alimentare*”<sup>300</sup>. In secondo luogo, è richiesto il rispetto del “*reciproco diritto di impostare la propria strategia e politica di gestione, compresa la libertà di determinare autonomamente se impegnarsi o meno in un accordo*”, nonché del relazionarsi “*in maniera responsabile, in buona fede e con diligenza professionale*”<sup>301</sup>.

---

<sup>299</sup> SEXTON R. J., “*Unfair Trading Practices in the Food Supply Chain: Defining the Problem and the Policy Issues*”, in FALKOWSKI J. C. et Al. (Authors), DI MARCANTONIO F. and P. CIAIAN (Editors), “*Unfair trading practices in the food supply chain: A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects*”, European Commission, Joint Research Centre, 2017, p. 14.

<sup>300</sup> Anche l’analisi delle *unfair trading practices* con riferimento agli effetti sul welfare dei consumatori finali si qualifica come un argomento di complesso approccio, posto che le assunzioni relativamente ad impatti negativi di tali pratiche sui consumatori si basano su assunzioni teoriche difficilmente rilevabili da un punto di vista empirico. Per una più approfondita analisi del tema si veda FALKOWSKI J., “*The Economic Aspects of Unfair Trading Practices*, op. cit., p. 27 e ss.

<sup>301</sup> Supply Chain Initiative, “*Vertical Relationships in the Food Supply Chain: Principles of Good Practice*”, 2011, [https://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/entr-2013-00308-00-00-it-tra-00\\_final.pdf](https://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/entr-2013-00308-00-00-it-tra-00_final.pdf).

Oltre ai principi generali riportati in test il documento individua una serie di principi specifici sulla base dei quali la Commissione (e parte della dottrina) ha poi elaborato le categorie di pratiche commerciali scorrette. Questi principi individuano alcuni elementi chiave che dovrebbero caratterizzare le relazioni contrattuali, quali: i) forma scritta degli accordi: “*salvo impossibilità o in presenza di accordi orali reciprocamente accettabili e convenienti. Essi devono essere chiari e trasparenti nonché prevedere il maggior numero possibile di elementi pertinenti e prevedibili, ivi inclusi i diritti e le procedure per la conclusione del rapporto*”; ii) prevedibilità: “*la modifica unilaterale dei termini contrattuali non deve avvenire, a meno che questa possibilità e le relative circostanze e condizioni siano state concordate precedentemente. Gli accordi devono delineare il processo attraverso il quale ogni parte possa discutere con l’altra le modifiche necessarie per l’implementazione dell’accordo o per risolvere circostanze imprevedibili, entrambe situazioni che devono essere contemplate nell’accordo stesso*”; iii) conformità: “*gli accordi devono essere rispettati*”; iv) informazioni: “*lo scambio di informazioni deve avvenire nel pieno rispetto delle norme sulla concorrenza e delle altre norme applicabili, e le parti devono assicurarsi che le informazioni fornite siano corrette e non fuorvianti*”; v) confidenzialità/riservatezza: “*è necessario rispettare la confidenzialità/riservatezza delle informazioni a meno che queste non siano già di dominio pubblico o siano state ottenute in maniera indipendente dalla parte ricevente, legalmente e in buona fede. Le informazioni riservate devono essere utilizzate dalla parte ricevente solo per lo scopo per il quale sono state ad essa trasmesse*”; vi) responsabilità per il rischio: “*tutte le parti contraenti della filiera devono assumersi il proprio rischio imprenditoriale*”; vii) richiesta giustificabile: “*una parte contraente non deve esercitare minacce al fine di ottenere un vantaggio ingiustificato o trasferire un costo ingiustificato*”.

Sulla base di questi principi generali la Commissione ha quindi avuto modo di indentificare forme di pratiche anticoncorrenziali poste sistematicamente in essere nelle relazioni verticali tra produttori e distributori e trasformatori, forme che possono essere ricondotte ai punti seguenti<sup>302</sup>: i) uso retroattivo di termini contrattuali non specificati, ambigui o incompleti; ii) trasferimento eccessivo e senza preavviso di costi o rischi di un *trading partner* sulla controparte commerciale; iii) uso scorretto di informazioni confidenziali; iv) terminazione scorretta o improvvisa di relazioni commerciali; v) richiesta di prestazioni non dovute in base ai termini contrattuali. Ciò che accomuna le pratiche poste in essere è il trasferimento di rischi e di costi d'impresa sulla controparte debole, nonché la modifica unilaterale delle condizioni contrattuali in violazione dei principi di buona fede e correttezza.

Parte della dottrina aveva fatto notare come l'individuazione delle pratiche sopra menzionate e di principi generali e specifici di riferimento per lo svolgimento delle relazioni contrattuali potesse dar vita ad una disciplina "debole", eccessivamente basata su clausole generali e lasciata ad un'interpretazione caso per caso che poteva finire per vanificare il tentativo di tutela implementato<sup>303</sup>, mentre altri ponevano in luce le criticità derivanti dal realizzare una disciplina armonizzata europea poste le difficoltà che tale operazione avrebbe comportato in termini di deviazione della normativa rispetto al *social optimum* di ciascuno Stato Membro, di generazione di *switching costs* amministrativi legati al passaggio da un tipo di legislazione ad un'altra, nonché in termini di problematiche legate a rischi di *over-regulation*<sup>304</sup>.

---

<sup>302</sup> Comunicazione della Commissione Europea, "*Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain*", *op. cit.*; European Commission, "*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Unfair Business-to-Business Practices in the Food Supply Chain*", COM(2016) 32 Final, Brussels; Agricultural Markets Task Force, "*Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain*", Report of the Agricultural Markets Task Force, 2016, Brussels: European Commission. Le menzionate pratiche sono poi state delineate ed individuate con dovizia di particolari con il dettato dell'art. 3, Dir. 633/2019, al quale si rimanda per dei riferimenti più puntuali. Si vedano anche i Considerando n. 17 e ss. che di fatto replicano contenutisticamente le disposizioni poi riportate all'interno del menzionato art. 3.

<sup>303</sup> Si veda SEXTON R. J., "*Unfair Trading Practices ...*", *op. cit.*, p. 9.

<sup>304</sup> SWINNEN J., VANDEVELDE S., "*Regulation UTPs: diversity versus harmonization of member State rules*", in FAŁKOWSKI J. C. et Al. (Authors), DI MARCANTONIO F. and P. CIAIAN (Editors), "*Unfair*

Ciononostante, pur nell'impossibilità (peraltro ovvia) di identificare una casistica puntuale e precisa di tutte le possibili pratiche commerciali sleali implementabili, il testo della Direttiva sembra essere quanto mai specifico nel determinare le soglie (di carattere quantitativo o temporale) oltre o al di sotto delle quali una determinata pratica si debba qualificare come scorretta o meno. In particolar modo l'art. 1 (*"Oggetto e l'ambito di applicazione"*) indica, al par. 1, come la Direttiva "[...] *definisce un elenco minimo di pratiche commerciali sleali vietate nelle relazioni tra acquirenti e fornitori lungo la filiera agricola e alimentare e stabilisce norme minime concernenti l'applicazione di tali divieti, nonché disposizioni per il coordinamento tra le autorità di contrasto*", laddove il fornitore può essere un *"qualsiasi produttore agricolo o persona fisica o giuridica, indipendentemente dal suo luogo di stabilimento, che vende prodotti agricoli e alimentari"* oppure *"un gruppo di tali produttori agricoli o un gruppo di tali persone fisiche e giuridiche, come le organizzazioni di produttori, le organizzazioni di fornitori e le associazioni di tali organizzazioni"* (art. 2), mentre l'acquirente si identifica come una *"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; il termine «acquirente» può includere un gruppo di tali persone fisiche e giuridiche"* (art. 2, punti 2 e 4).

L'art. 3 giunge poi a disciplinare un elenco dettagliato di pratiche commerciali sleali ed opera una distinzione in due categorie principali (per il cui contenuto, per ragione di sintesi, si rimanda al testo dell'art. 3, parr. 1 e 2<sup>305</sup>): un primo elenco di pratiche che gli Stati membri devono vietare a prescindere (con deroghe minime indicate ai commi secondo e terzo) delineate al par. 1, mentre un secondo insieme di pratiche, individuate al par. 2, che possono essere considerate lecite qualora concordate in termini chiari ed univoci dalle parti nell'accordo di fornitura. Il par. 4 stabilisce poi come *"gli Stati membri provvedono affinché i divieti di cui ai paragrafi 1 e 2 costituiscano disposizioni imperative prioritarie, applicabili a tutte le situazioni che rientrano nel campo di*

---

*trading practices in the food supply chain: A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects"*, European Commission, Joint Research Centre, 2017, pp. 41-42.

<sup>305</sup> Il testo della Direttiva è consultabile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0633&from=IT>.

*applicazione di tali divieti, qualunque sia la legge altrimenti applicabile al contratto di fornitura tra le parti*". Compito degli Stati membri sarà inoltre l'individuazione di *autorità di contrasto* (art. 4) incaricate di applicare i divieti di cui all'art. 3 e forti dei poteri di azione delineati dall'art. 6. Il ricorso a tali autorità potrà avvenire anche su iniziativa del singolo produttore, membro o meno di una associazione di produttori, oppure da parte dell'associazione stessa (art. 5).

In generale e come si può apprezzare dalla lettura del testo, il contenuto dell'art. 3 della Direttiva riprende le categorie di pratiche commerciali sleali delineate nel corso degli anni andando però a disciplinare con maggiore precisione le soglie di individuazione delle pratiche stesse, di fatto diminuendo quei tratti di genericità ed indeterminatezza che erano stati oggetto di discussione istituzionale in merito all'individuazione delle pratiche medesime. Allo stesso tempo rimane comunque un certo spazio libero per l'autonomia contrattuale posto che alcune pratiche, qualora chiaramente concordate dalle parti e non frutto dell'imposizione unilaterale del contraente forte, possono comunque essere implementate.

I margini di libertà garantiti dal dettato normativo della Direttiva, così come la scelta da parte delle istituzioni europee di uno strumento normativo più flessibile in alternativa al Regolamento, è sicuramente risultato di valutazioni in merito alle differenze che caratterizzano le realtà dei singoli Stati Membri in tema di contratti all'interno della filiera agro-alimentare e di normative nazionali applicabili. In generale la realizzazione stessa di un corpus normativo di armonizzazione europea, posta comunque la presenza e l'applicabilità della *competition law* comunitaria e delle varie *contract laws* nazionali quali preesistenti sistemi di tutela, si è posta come una necessità al fine di limitare i c.d. "*transboundary phenomena*" volendo tutelare in modo più specifico e puntuale il mercato unico e garantendo una disciplina omogenea su tutto il territorio dell'Unione. Sotto un profilo più strettamente economico poi l'armonizzazione genera economie di scala a livello amministrativo e riduce i costi di transazione per il recepimento di informazioni tanto per le imprese operanti nel mercato agricolo quanto per i cittadini stessi che non

devono così reperire informazioni circa differenze applicative tra uno Stato Membro e l'altro<sup>306</sup>.

Rilievi di maggiore interesse attengono invece ad alcune critiche mosse alle conclusioni di base (spesso sostenute dalla Commissione stessa e da altri documenti di dottrina) su cui poggia buona parte del fondamento teorico che propone una disciplina per le pratiche commerciali scorrette. Innanzitutto, partendo dall'assunzione (peraltro in parte introdotta discutendo di *buyer power* e trasmissione dei prezzi) che con l'implementazione di pratiche sleali il soggetto debole (fornitore) verrebbe spinto fuori dal mercato di riferimento, ci si è chiesti che convenienza effettivamente il soggetto forte (acquirente) trarrebbe da tale circostanza nel lungo termine, posto che, ammesso e non concesso che nuovi fornitori prendessero il loro posto, vi sarebbe un notevole danno in termini di reputazione dell'acquirente, tanto verso nuovi *partner* commerciali quanto verso i consumatori finali<sup>307</sup>. Si potrebbe dunque rilevare come obiettivo dell'acquirente dovrebbe essere quello di trovare la giusta condizione di equilibrio tale per cui il fornitore non è spinto ad uscire dal mercato, ma allo stesso tempo non è in grado di individuare alternative che gli permettano di migliorare il proprio *trade-off* contrattuale.

In generale ciò che si osserva è come la credenza che al crescere del livello di concentrazione della filiera aumentino le pratiche commerciali sleali poste in essere non sia un assunto così solido, o quantomeno sia valido solo laddove una parte della filiera sia altamente concentrata e una meno, condizione che identifica appunto molti settori dei mercati agricoli ed il regime di oligopsonio e/o monopsonio sopra menzionato. Qualora infatti anche i c.d. "*procurement markets*" presentassero un più elevato grado di concentrazione a beneficiarne sarebbero tanto i fornitori, forti di un accresciuto potere

---

<sup>306</sup> In merito si veda SWINNEN J., VANDEVELDE S., "*Unfair Trading Practices – The Way Forward*", in in FAŁKOWSKI J. C. et Al. (Authors), DI MARCANTONIO F. and P. CIAIAN (Editors), "*Unfair trading practices in the food supply chain: A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects*", European Commission, Joint Research Centre, 2017, p. 61. Allo stesso modo, degli stessi Autori e all'interno dello stesso contributo, si veda "*Regulation UTPs: diversity versus harmonization of member State rules*", p. 40 e ss.

<sup>307</sup> SEXTON R. J., "*Unfair Trading Practices ...*", *op. cit.*, p. 13. Dello stesso Autore si veda anche "*The Unfair Trading Practices in the Food Supply Chain: Types of UTPs*", Paper presented at the workshop on "*Unfair Trading Practices in the Food Supply Chain*", European Commission, Brussels 17-18 July 2017.

contrattuale ed economico, quanto gli acquirenti che da un lato ridurrebbero sensibilmente i propri costi di transazione legati al doversi interfacciare con una moltitudine di fornitori da “tenere a bada” (anche tramite le pratiche commerciali scorrette) e dall’altro potrebbero reperire prodotti qualitativamente migliori ed omogenei<sup>308</sup>.

Tale rilievo permette dunque di introdurre il tema generale delle modalità di associazionismo economico dei produttori agricoli che sarà discusso nei prossimi paragrafi.

Posto che un aumento della concentrazione della filiera in tutte le sue parti sembra ridurre il verificarsi di *unfair trading practices* e dato il fatto che tale circostanza sembra andare a vantaggio non solo dei produttori-fornitori che godono di una condizione di maggiore autonomia decisionale nonché economica, ma anche degli acquirenti-trasformatori/distributori che reperiscono sui mercati di approvvigionamento prodotti qualitativamente più omogenei riducendo i propri costi di transazione legati a contrattazione multipla, appare dunque necessario analizzare le modalità di associazione poste in essere dai produttori agricoli europei, tanto di carattere orizzontale quanto verticale (queste ultime con particolare riferimento alla gestione e all’eliminazione progressiva delle pratiche commerciali sleali lungo la filiera), ponendo in luce i vantaggi che l’associazionismo economico può portare in termini di rafforzamento del *bargaining power*, aumento dell’*income* e rafforzamento e miglioramento delle relazioni tra gli attori economici operanti nella filiera agro-alimentare.

## **2. Associazionismo economico e cooperazione in agricoltura.**

Si è avuto modo di constatare come il diritto europeo preveda esplicitamente la possibilità per i produttori agricoli di associarsi per mezzo di OP al fine di incrementare il loro potenziale economico e la loro forza contrattuale sul mercato. Scopo della legislazione PAC sull’associazionismo economico dei produttori, con particolare

---

<sup>308</sup> SEXTON R. J., “*Unfair Trading Practices ...*”, *op. cit.*, pp. 13-14; FAŁKOWSKI J., “*The Economic Aspects of Unfair Trading Practices ...*”, *op. cit.*, pp. 26-27.

riferimento ai corpus normativi redatti nel periodo successivo alla liberalizzazione dei mercati agricoli europei, è stato proprio quello di offrire strumenti per il miglioramento della *performace* economica degli agricoltori e per il mantenimento e rafforzamento del loro *welfare*.

A fronte di questo obiettivo generale il legislatore europeo si è preoccupato di indicare quali fossero le attività che le OP, a seconda dei casi, potessero o dovessero porre in essere per il perseguimento di tali finalità, delineando in un secondo momento le caratteristiche necessarie per il riconoscimento a livello europeo di tali forme associative al fine di garantire specifiche forme di esenzione in merito all'applicazione del diritto della concorrenza. Come esposto nel precedente Capitolo, prerequisito fondamentale ai fini del riconoscimento è l'assunzione, da parte dell'OP di riferimento, di personalità giuridica, dovendosi essa appunto qualificare come una "*qualsiasi persona giuridica*" o come "*una sua parte chiaramente definita*" che soddisfi specifici requisiti<sup>309</sup>.

Non vi è dunque da parte del legislatore europeo una precisa indicazione circa una o più specifiche tipologie di strutture giuridiche assumibili da parte delle OP, posto che, come sopra menzionato, l'attenzione è posta maggiormente sulle finalità ad esse attribuite e sulle caratteristiche c.d. "orizzontali" che tali forme di cooperazione devono assumere, dovendo essere create su iniziativa dei produttori, controllate dagli stessi e avere come obiettivo il benessere economico dei propri membri<sup>310</sup>.

Ancora, la legislazione in materia se da un lato è stata volutamente caratterizzata da elementi di generalità e flessibilità rispetto ad una più puntuale definizione di OP, dall'altro, secondo parte della dottrina, presenta elementi di incongruenza o, quantomeno, manca di chiarezza nell'identificare con maggiore precisione quali siano gli elementi determinanti e qualificanti una OP. Tale rilievo rimanda direttamente alla problematica relativa a *bargaining* e *marketing associations* delineata nel corso del precedente Capitolo con riferimento all'applicazione del diritto della concorrenza alle attività poste in essere dalle OP e che in questa sede rileva invece con riguardo alla qualifica stessa di

---

<sup>309</sup> Così l'art. 3, par. 1, Reg. 1182/2007 e, per quanto riguarda gli obiettivi da perseguire e gli standard da rispettare, l'art. 152 e 152 bis del Reg. 1308/2013 così come modificato dal Reg. 2393/2017.

<sup>310</sup> FALKOWSKI J., CIAIAN P., *op. cit.*, p. 11 e ss.

un'associazione di produttori come OP o meno. Esattamente come il sistema di derogazione per l'applicazione del diritto della concorrenza risulta superfluo se applicato a *marketing associations* che di fatto operano alla stessa stregua di una qualsiasi altra impresa, allo stesso modo far rientrare all'interno della definizione di OP tanto le *bargaining* quanto le *marketing associations* crea a sua volta confusione in merito ai compiti ed alle finalità che da esse ci si aspetta vengano svolti e perseguite<sup>311</sup>. In altri termini: perché creare una disciplina sulle OP arrivando ad introdurne anche una forma di riconoscimento a livello europeo, quando i diritti nazionali già prevedevano possibilità di associazionismo (su tutte la cooperativa) che di fatto già permettevano ai produttori europei di porre in essere le attività ora previste e delineate dalla legislazione dell'Unione sull'associazionismo economico?

Tale osservazione, come si avrà modo di vedere, è volutamente polemica e non vuole naturalmente mettere in dubbio la *ratio* dell'esistenza delle OP e della loro disciplina, ma, come evidenziato per le osservazioni in tema di applicazione di *competition law*, pone in luce la mancanza di chiarezza nel dettato normativo europeo ancor prima della presenza dei dogmi ideologici precedentemente discussi relativi alla libertà di azione delle organizzazioni dei produttori.

---

<sup>311</sup> In merito si veda VELAZQUEZ B., BUFFARIA B., *op. cit.*, pp. 7-8. Allo stesso modo anche GARCIA AZCARATE T., “*The sectoral approach in the CAP beyond 2020 and possible options to improve the EU food value chain*, Research for AGRI Committee, 2018, p. 20 e ss. Il riferimento operato dagli Autori dei due contributi menzionati ed in parte sollevato da Jannarelli (come ripetutamente menzionato nel corso del precedente Capitolo) è alla confusione che il legislatore comunitario, soprattutto con la stesura del Reg. 1308/2013 e con le successive *guidelines* sull'interpretazione degli artt. 169, 170 e 171, ha creato circa una puntuale individuazione del concetto di OP. Nel dettato del menzionato Reg. infatti il riferimento alle OP è fatto con riguardo tanto alle *marketing associations* (che possono essere, ad esempio, le cooperative operanti in un dato settore), quanto alle *bargaining associations*, la cui funzione e azione è stata puntualmente disciplinata nel tentativo di stabilizzare il settore lattiero-caseario in seguito all'instabilità dei prezzi dovuta allo scoppio della crisi del 2007-2008. Ebbene, come ampiamente discusso in precedenza, le due tipologie di *associations*, per quanto sovrapponibili in termini di determinate finalità comuni, presentano caratteristiche strutturali e gestionali ben diverse, con riferimento in primis alle modalità di gestione delle negoziazioni *per nome* o *per conto* degli associati. Dalla lettura del Reg. 1308/2013 non emerge quindi una chiara definizione di *cosa* effettivamente siano o di *come* debbano qualificarsi le OP. Come precedentemente delineato tale incongruenza è stata (parzialmente) superata con il dettato del Reg. 2393/2017 per la cui analisi si rimanda ai paragrafi del Capitolo III.

Tanto premesso preme in questo momento delineare con più chiarezza tali aspetti cercando di inquadrare in modo sintetico ma definitivo i soggetti operanti nel mercato agricolo partendo da un più chiara individuazione di come si manifestino (o debbano manifestarsi) le OP.

Risulta innanzitutto necessario operare una distinzione tra il macro insieme delle OP che, come si è visto, non sono rappresentate da nessuna specifica forma giuridica, con altri soggetti operanti nei mercati agricoli, distinti dalle OP e preesistenti rispetto alla normativa comunitaria e che si pongono da un lato in contrapposizione, dall'altro in sovrapposizione con le organizzazioni dei produttori così come delineate dal diritto dell'Unione. Si parla rispettivamente di *investor owned firms* (IOF) e di cooperative<sup>312</sup>.

Per quanto riguarda le IOF, con l'espressione si indicano quelle imprese operanti nei mercati agricoli con cui i produttori si interfacciano ma delle quali essi non sono membri, ma mere controparti commerciali o, in taluni casi che interessano in modo residuale per quanto concerne la trattazione del presente lavoro, lavoratori subordinati. Le IOF, che spesso e volentieri (ma non necessariamente) operano nella fase di distribuzione e/o trasformazione dei prodotti, a differenza delle OP, si pongono come obiettivo principale la massimizzazione del profitto degli *investors* appunto, i quali si qualificano come *stakeholders* o, per meglio dire, *shareholders* dell'impresa e i cui interessi economici non necessariamente coincidono (e quasi mai lo fanno) con quelli dei produttori agricoli. La IOF, in altri termini, altro non è che la forma di “*standard business corporation*” operante nei moderni mercati capitalisti, consistente nell'impresa il cui obiettivo primo è la massimizzazione dei benefici dei soggetti che vi apportano capitale di rischio, ma che non necessariamente partecipano attivamente all'attività d'impresa.

---

<sup>312</sup> Ancora una volta una voluta semplificazione dei fatti essendo il panorama dei soggetti economici operanti nei mercati agricoli senza ombra di dubbio ben più variegato e frastagliato. Sotto tale profilo si veda a titolo di esempio il documento realizzato da BIJMAN J., “*Producer organisations in value chains: accommodating multiple interests*”, presentato in occasione della Conferenza “*The contribution of producer organisations to an efficient agrifood supply chain*”. Brussels, 21 September 2018 (reperibile online) dove l'Autore nel delineare i soggetti individuabili come OP oltre alle menzionate cooperative inserisce anche le *Farmer Associations* e le *Jointly Owned Business* (p. 2). Allo stesso modo le cooperative vengono spesso e volentieri identificate con l'espressione *Producers-Owned Firms* (POF) che, analogamente alla soluzione individuate per le IOF, identifica una più generica modalità di individuazione del fenomeno associativo-cooperativo.

Anticipando alcuni elementi che saranno trattati a breve, nonostante la dottrina tenda tradizionalmente a contrapporre l'OP-cooperativa con la IOF, identificando così due modelli contrapposti di impresa, risulta a nostro avviso interessante porre in luce un'altra linea di pensiero che vede invece queste due entità economiche come manifestazioni dello stesso fenomeno. La IOF viene vista come una diversa tipologia di cooperativa, per la precisione una “*lenders' or capital cooperative*”: se la cooperativa è, nella sostanza, un'impresa controllata dai produttori ed è finalizzata alla massimizzazione del *welfare* di tali soggetti, allora la IOF può essere vista come una cooperativa i cui soggetti beneficiari siano coloro che apportano il capitale e che si aspettano una massimizzazione del proprio *welfare* in termini di accresciuto profitto derivante dall'esercizio dell'attività di cui questa “*capital-cooperative*” si fa carico<sup>313</sup>. In altri termini ciò che risulta rilevante al fine di una più corretta comprensione dell'identità dei soggetti operanti nei mercati agricoli e su cui si focalizza con sempre maggiore forza l'attenzione della dottrina, non sembra essere tanto la natura dell'attività che svolge una data impresa, ma i soggetti che di fatto la controllano e la massimizzazione del cui *welfare* è al centro degli obiettivi di tale impresa<sup>314</sup>. Come si è detto, molta letteratura tende a contrapporre cooperative e IOF come se le prime rappresentassero di *default* un modello più virtuoso di svolgimento dell'attività agricola, quando invece, secondo questa seconda linea di lettura e a nostro avviso, rappresentano “solo” una più efficace modalità (o forse una delle poche) tramite cui i produttori agricoli, tradizionalmente poveri di capitale (liquido e/o finanziario) possono costruire quella che, ragionando in senso opposto, è di fatto una IOF in cui gli *investors* sono i produttori stessi. Tale visione sembra essere peraltro confermata dalle considerazioni che verranno proposte nei prossimi paragrafi riguardanti una sempre maggiore ibridazione del modello cooperativo tendente ad una progressiva commistione proprio con il mondo delle IOF. Ciò che rileva dunque, lo si ripete, non sembra tanto

---

<sup>313</sup> Si veda HANSMANN H., “*Cooperative Firms in Theory and Practice*”, in *Finnish Journal of Business Economics*, n. 4, 1999, pp. 387-403.

<sup>314</sup> Sempre di HANSMANN H., “*All Firms are Cooperatives – And so are governments*”, in *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, Vol. 2, 2013, pp- 1-10. L'Autore, come si evince anche dal titolo del contributo, arriva ad estendere l'approccio suggerito nel lavoro del 1999 anche a livello governativo, di fatto equiparando i Governi a particolari forme di cooperativa e ponendo l'attenzione ancora una volta non sul modello di “impresa”, quanto sui soggetti i cui interessi sono perseguiti.

essere il modello societario prescelto (posto che quello cooperativo comunque presenta elementi di vantaggio per i soggetti che lo implementano e di cui si darà conto nei prossimi paragrafi), ma gli interessi perseguiti dall'attività d'impresa<sup>315</sup>.

## **2.1. La cooperativa come strumento principe dell'associazionismo economico agricolo.**

Un secondo insieme di soggetti che è necessario considerare quando si parla di associazionismo economico in agricoltura sono ovviamente le cooperative<sup>316</sup>.

Il fenomeno cooperativo non è di certo un'invenzione dell'Unione Europea, ma è presente nello scenario economico del Continente (e non solo) da tempi ben più lontani<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> VAN HERCK K., “*Assessing Efficiencies generated by Agricultural Producer Organizations*”, European Commission Report, June 2014, p. 8 e ss. e 34 e ss.

<sup>316</sup> In generale per quanto riguarda i riferimenti al mondo delle cooperative in UE, il contributo di dottrina di maggior riferimento è senza dubbio BIJMAN J. et Al., *Support for Farmer's Cooperatives*, op. cit. Gli Autori hanno infatti realizzato, su richiesta della Commissione Europea, una vastissima analisi del mondo cooperativo in Unione europea, analizzando le forme cooperative sotto il punto di vista della loro struttura, performance e diffusione sul territorio dell'Unione. Nel corso del presente lavoro si è fatto e si farà sistematico riferimento a tale contributo in quanto estremamente ricco di riferimenti, talvolta anche molto dettagliati, al mondo della cooperazione nei mercati agricoli europei.

<sup>317</sup> Per quanto attiene al contesto italiano l'evoluzione della cooperativa quale figura giuridica autonoma è stata caratterizzata da un progressivo consolidamento della consapevolezza circa la sua rilevanza in termini di strumento di coesione non solo economica, ma anche e soprattutto sociale (per la ricostruzione di cui in seguito e per una vasta panoramica del tema qui solo accennato in estrema sintesi, si veda TATARANO M. C., “*La nuova impresa cooperativa*”, in CICU A., MESSINEO F., MENGONI L. (diretto da), *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2011. Si veda anche BONFANTE G. et Al., “*La società Cooperativa*”, in COTTINO G. (diretto da), *Trattato di Diritto Commerciale*, CEDAM, 2014, pp. 39-88 e p. 129 e ss.). Presente già nel sistema codicistico dell'Italia monarchica e dopo un primo embrionale apporto normativo di fine '800, tra i provvedimenti che permisero l'emergere della cooperativa quale figura giuridica autonoma e caratterizzata da peculiari elementi, vengono menzionate la legge del 7 luglio 1907 (proprio sulle piccole società cooperative agricole e piccole associazioni agricole di mutua assicurazione) e la legge del 25 giugno 1909, n. 422 (sulle cooperative di produzione e lavoro). È però con il codice civile del 1942 (artt. 2511 e ss.) che la cooperativa viene per la prima volta dotata di una sua propria dignità individuale e viene posto in primo piano l'elemento fondante il modello cooperativo, vale a dire la presenza dello scopo mutualistico che ne caratterizzava il piano funzionale (latitando ancora però una più puntuale individuazione sul lato formale di cosa effettivamente potesse essere tale “scopo mutualistico”). Pur individuata dalla legislazione codicistica del 1942 è solo con l'avvento del periodo repubblicano e con l'adozione della Costituzione del 1948 e del suo art. 45 che la cooperativa ed in particolar modo lo scopo mutualistico che la caratterizza vengono innalzati a valori costituzionali venendo al tempo stesso riconosciuta la “*funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata*” e l'impegno dello Stato nella promozione di tale figura giuridica al fine di favorirne la diffusione

Le intrinseche debolezze legate allo svolgimento dell'attività agricola di cui più volte si è discusso nel corso del presente lavoro sono sempre state note a legislatori, economisti e naturalmente ai produttori stessi, tanto che il cooperativismo tra produttori in agricoltura appare quasi come un “fenomeno naturale”, essendo gli agricoltori spinti dalle forze in atto nei mercati agricoli a coalizzarsi per aumentare il proprio potere economico, senza che tale coalizione sia necessariamente sostenuta o incentivata da una specifica legislazione<sup>318</sup>.

---

“assicurandone con gli opportuni controlli i caratteri e le finalità” (art. 45, comma 1, Cost.). La normativa in tema di cooperazione si è poi sviluppata con numerosi ulteriori interventi da parte del legislatore italiano, tanto orizzontali quanto per specifici settori per le quali non si può non rilevare, come peraltro affrontato in testo (e come presagito dalla stessa impostazione codicistica) una progressiva tendenza al potenziamento economico-finanziario delle strutture cooperative ed una loro tendenza a presentarsi in forme sempre più solide sotto il profilo economico e patrimoniale. In altri termini pur essendo riconosciuta e costituzionalmente sancita la funzione sociale del fenomeno cooperativo, sembra essere l'elemento aziendale e l'impostazione commerciale ad emergere nel lungo periodo. Tale aspetto sembra emergere in particolar modo con la controversa stesura delle disposizioni in materia di cooperative della Riforma del diritto societario del 2003 e che di fatto sancisce lo scisma tra cooperative a mutualità prevalente (art. 2512 e ss. c.c.) e cooperative “diverse”, in cui il principio mutualistico sembra attenuarsi, ma non per questo escludibili dall'appartenenza al fenomeno cooperativo (D. lgs. del 17 gennaio del 2003 n.6, “*Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366*”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2003). La commistione di elementi cooperativi “puri” con elementi tratti invece dal mondo dell'impresa esterna ed estranea agli scopi mutualistici sembra peraltro confermarsi (come approfonditamente in testo) nelle previsioni normative europee in tema di struttura interna alle OP le quali appunto concedono, pur in misura ridotta la partecipazione di soggetti non produttori. Nonostante l'evoluzione normativa e l'accresciuta consapevolezza circa le funzioni sociali del fenomeno cooperativo, ciò che si denuncia per quanto attiene all'ordinamento italiano è una più puntuale definizione proprio dell'elemento cardine della figura della cooperativa: il principio mutualistico. Se, come peraltro analizzato in testo, questo viene comunemente individuato e sintetizzato nella gestione, da parte della cooperativa, dei servizi destinati al socio membro, il legislatore italiano ha, ad oggi, mancato di offrire una definizione unica ed univoca che possa sedimentare definitivamente anche a livello nazionale tale peculiarità funzionale (peraltro di non esclusiva appartenenza al fenomeno cooperativo).

<sup>318</sup> Sotto questo aspetto risulta particolarmente interessante quello che rilevava FOWLER B.B. sostenendo che “*in the texture of American life the thread of cooperation was of basic importance*” (in “*The Cooperative Yardstick*”, in *Law and Contemporary Problems*, 1948, p. 445 e ss. L'Autore, con riferimento al contesto statunitense, descrive il fenomeno cooperativo in agricoltura come manifestazione della storia stessa della nascita e sviluppo degli USA, caratterizzata ai suoi albori dalla cooperazione e mutuo sostegno dei coloni e degli abitanti della frontiera rispetto ad una necessità di sopravvivenza che non poteva prescindere dall'aiuto reciproco, in perfetto stile cooperativo. Per una più approfondita prospettiva storica circa la nascita e la diffusione del fenomeno cooperativo si veda l'opera di ZEULI K. A., CROPP R., SCHAARS M. A., “*Cooperatives: Principles and practices in the 21st century*”, 2004, (<https://cdn.shopify.com/s/files/1/0145/8808/4272/files/A1457.pdf>). Gli Autori, superando la prospettiva

Tanto premesso le cooperative rappresentano forse la modalità più diffusa tramite cui i produttori agricoli europei operano la concentrazione della loro offerta tanto che spesso e volentieri nel menzionare le OP si usa il termine “cooperative” come se le due forme associative rappresentassero lo stesso tipo di entità. Per quanto nel linguaggio comune (e anche in numerosi contributi scientifici) i due termini siano di fatto utilizzati come interscambiabili, nella realtà dei fatti le cooperative rappresentano una delle possibili configurazioni tramite cui i produttori agricoli possono costituire una OP. In altri termini, una cooperativa può essere una OP, ma una OP non deve per forza essere una cooperativa, anche in virtù del fatto che la costituzione come cooperativa prevede una serie di obblighi e restrizioni che invece una OP, così come delineata dal diritto comunitario, non è costretta a seguire e rispettare<sup>319</sup>. Se si osserva invece la questione sotto un differente punto di vista, come alcuni hanno posto in evidenza, una cooperativa agricola rappresenta una associazione volontaria di persone costituita al fine di perseguire determinati interessi commerciali comuni e che, al fine di poter agire come tale, a differenza di una OP, non deve rispettare nessun specifico parametro delineato dalla legislazione o essere riconosciuta ufficialmente<sup>320</sup>.

Tale rilievo a nostro avviso permette di riprendere le considerazioni già proposte in merito alla preesistenza del fenomeno cooperativo sul panorama giuridico, europeo e non europeo, rispetto all’elaborazione dello strumento delle OP. La cooperativa si colloca di fatto tra gli strumenti per così dire “naturali” che il diritto civile nazionale dei vari Stati Membri mette a disposizione dei produttori per superare gli squilibri di potere contrattuale e le *market failures*, senza che ciò comporti il rispetto di procedure e standard delineati a livello comunitario. In generale il fenomeno cooperativo può poi essere distinto rispetto a quello più generale delle OP sulla base di tre principali elementi quali le finalità organizzative perseguite, le implicazioni legate all’applicazione della *competition law*

---

di storia “recente” offerta da Fowler, arrivano a menzionare come la storia dello stesso genere umano di fatto si qualifichi come un esempio di cooperazione.

<sup>319</sup> BIJMAN J. et AL., *Support for Farmer’s Cooperatives*, op. cit., pp. 18-19.

<sup>320</sup> Si veda a tale proposito il Report della *English Food and Farming Partnership (EFFP)* “*Conditions, attitudes and structures of successful POs and cooperatives: Potential role in supporting a competitive farming sector in England and Wales*”, January 2014, reperibile online sul sito della *Agricultural Market Task Force*, p. 14 e ss.

comunitaria di cui si è dato conto nel precedente Capitolo e gli aspetti di struttura legale dei modelli proposti<sup>321</sup>.

Nonostante la non completa sovrapposizione tra le due fattispecie associative, posto che la cooperativa di certo non esaurisce le modalità con cui una OP può essere costituita e data la sua menzionata estrema diffusione tra quei produttori che scelgono di costituire una OP, le considerazioni relative all'efficacia delle cooperative nell'incrementare il *welfare* dei produttori, quelle relative alla loro c.d. "*profitability*", nonché alle strutture di governo interno, possono essere considerate come riferimento per il macro-insieme delle OP venendo quindi generalizzate e prese a modello per l'intero mondo dell'associazionismo economico. Ciò resta valido, preme specificarlo, soprattutto per le OP operative ed in particolar modo per le *marketing associations*, quindi quelle strutture che operano una effettiva immissione del prodotto dei membri nel mercato.

Una ulteriore distinzione per così dire metodologica, peraltro già parzialmente introdotta nel precedente Capitolo, è quella relativa alle differenze tra cooperative/*marketing associations* e *bargaining associations*. Come menzionato la sostanziale differenza tra le due fattispecie consiste nel fatto che mediamente le *bargaining associations* si focalizzano su di un unico obiettivo, vale dire la contrattazione collettiva o, se si vuole, il *pooling* dell'offerta dei produttori associati, puntando ad ottenere il miglior prezzo possibile di vendita con le controparti, ma quasi mai acquisendo proprietà del prodotto degli associati, come invece succede nel caso di cooperative/*marketing associations*. In ogni caso, spesso e volentieri la costituzione di una *bargaining association* si configura come primo passo per la realizzazione di una cooperativa o di una struttura operativamente più attiva sul mercato: la concentrazione dell'offerta muove quindi i primi passi da una forma di cooperazione meno vincolante per i produttori associati, i quali in un secondo momento, operando forme di investimento mirato più significative, decidono di associarsi per il tramite di strutture più incisive in termini di azione sul mercato<sup>322</sup>. Questo appare evidente a maggior ragione se si

---

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 15 e ss.

<sup>322</sup> BIJMAN J. et Al., *Support for Farmer's Cooperatives*, op. cit., p. 73 e ss. Come gli Autori pongono in evidenza, le *bargaining associations* che oltre al *joint selling* possono svolgere fondamentali funzioni, anche post-contrattuali, di deterrenza per comportamenti anticoncorrenziali a danno dei produttori,

considerano gli elementi di distinzione per così dire “classici” tra cooperativa e OP sopra menzionati, con particolare riferimento alle finalità perseguite. In generale, di base, una cooperativa si pone il perseguimento di una gamma ben più vasta di obiettivi spaziando infatti dall’acquisto collettivo di input produttivi, al *collective bargaining*, alla condivisione di risorse e strutture produttive, ad attività di integrazione verticale (*processing, packaging* etc.). D’altro canto, come menzionato, una OP, quanto meno nella sua fase iniziale, viene istituita con finalità ridotte e circoscritte, solitamente, al perseguimento della concentrazione dell’offerta e dell’aumento del *market power* dei produttori associati, collocandosi di fatto anche in una fase più a monte della filiera, per quanto la legislazione dell’Unione lasci di fatto ampio margine all’incremento delle attività svolte non ponendo ostacoli di sorta, se non quelli legati all’applicazione del diritto antitrust discussi in precedenza<sup>323</sup>. Diverse impostazioni circa l’effettivo ruolo sul mercato della cooperativa sono poi legate alla sua struttura la quale può assumere sostanzialmente la forma di un’impresa integrata a livello verticale il cui obiettivo primario è la fornitura di un insieme ottimale di servizi e attività ai propri membri, di un’impresa indipendente la cui finalità è la massimizzazione dei benefici dei propri *owners*, o di una coalizione di imprese che persegue una molteplicità di obiettivi<sup>324</sup>.

## 2.2. Identità della cooperativa tra principi generali e tentativi di armonizzazione.

Preme innanzitutto rilevare come il mondo della cooperazione in agricoltura sia estremamente variegato, tanto è vero che risulta estremamente complesso offrire una

---

presentano, rispetto alle cooperative, maggiori rischi di *free-riding*, sia interno, qualora un membro non si adegui ad esempio agli standard qualitativi fissati dall’associazione e minando così la reputazione (nonché le performance economiche) degli altri membri e dell’associazione stessa) che esterno, qualora un produttore riceva i benefici derivanti dall’attività dell’associazione senza però diventarne membro.

<sup>323</sup> Report della *English Food and Farming Partnership* (EFFP), *op. cit.*, p. 16.

<sup>324</sup> Così la ricostruzione proposta, con riferimento alle *agricultural marketing cooperatives*, da SOBOH R. et AL., “*Performance Measurement of the Agricultural Marketing Cooperatives: The Gap between Theory and Practice*”, in *Review of Agricultural Economics*, Vol. 31, n. 3, pp. 446-447. Allo stesso modo COOK M. L., CHADDAD F. R., ILIOPOULOS C., “*Advances in Cooperative Theory since 1990: A Review of Agricultural Economics Literature*”, in G.W.J. Hendrikse (ed.) *Restructuring Agricultural Cooperatives*, 2004, Haveka, the Netherlands, pp. 65-90.

definizione unica ed univoca di cooperativa. Due sono quelle generalmente accettate: la prima, elaborata dalla *International Cooperative Alliance* (ICA), definisce la cooperativa come “*an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly owned and democratically controlled enterprise*”<sup>325</sup>. La seconda, proposta dallo *United States Department of Agriculture* (USDA), individua la cooperativa come un “*user-owned, user-controlled business that distributes benefits on the basis of use*”<sup>326</sup>. In generale si può dire che esse vengono individuate come “*user-owned*” e “*user-controlled organizations*”, volendo così indicare, a grandi linee, una struttura di proprietà dei membri e gestita dai produttori membri stessi i quali ne controllano le attività con l’obiettivo primario di massimizzare i propri benefici assumendosi in prima persona il c.d. “rischio d’impresa”<sup>327</sup>. Sulla scia di tale impostazione la dottrina ha quindi individuato tre principi fondamentali che permettono di individuare una cooperativa come tale: lo “*User-Owner Principle*”, lo “*User-Control Principle*”, lo “*User-Benefits Principle*”<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> Per la prima definizione si veda il sito ufficiale dell’*International Cooperative Alliance* alla pagina <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>.

<sup>326</sup> Per la definizione proposta dallo *United States Department of Agriculture* si veda il sito ufficiale alla pagina <https://www.usda.gov/topics/rural/co-ops-key-part-fabric-rural-america>.

<sup>327</sup> La complessità del mondo cooperative pone problematiche anche per quanto riguarda l’individuazione di quelle che possono essere le effettive finalità di una cooperativa e ciò principalmente in virtù del fatto che gli interessi perseguiti tramite il mezzo cooperativo possono essere molteplici e spesso e volentieri confliggenti, data anche la natura talvolta eterogenea dei membri della struttura (si veda a tal proposito ROYER J. S., “*The Theory of Agricultural Cooperatives: A Neoclassical Primer*”, in *Faculty Publications: Agricultural Economics*, University of Nebraska-Lincoln, n. 11, 2014, p. 3 e ss.). L’Autore, tra le varie soluzioni, pone in evidenza come si potrebbe facilmente osservare che scopo della cooperativa consiste nel massimizzare l’efficienza operativa, espandere ed ammodernare le *facilities*, aumentare l’utile netto ed aumentare il volume delle vendite. Allo stesso tempo però si potrebbe osservare come le finalità menzionate altro non rappresentino che obiettivi rispetto ad una più generale finalità a lungo termine di massimizzare il ritorno sugli investimenti dei membri.

<sup>328</sup> Il riferimento è a DUNN J. R., “*Basic Cooperative Principles and their Relationship to Selected Practices*”, in *Journal of Agricultural Cooperation*, 1988, p. 85. Da un punto di vista storico è Rochdale nel Regno Unito del 1844 che si ha una prima manifestazione concreta del cooperativismo a livello europeo concretizzata nei c.d. “*Rochdale Principles*” i quali per la prima volta delineavano quelli che in seguito sarebbero diventati i capisaldi del cooperativismo a livello europeo e internazionale e tra i quali spiccano la partecipazione diretta dei membri al rischio d’impresa, la non discriminazione e apertura verso l’ingresso di nuovi membri, il principio del “*one member one vote*” a prescindere dal sesso del membro, il senso e lo

Si nota dunque come a differenza delle IOF e quindi delle imprese tradizionalmente intese, nel contesto cooperativo ciò che emerge è la centralità della figura dello “*user*”, in questo caso il produttore agricolo, e quindi della persona, nello svolgimento dell’attività d’impresa e nella distribuzione dei benefici da essa derivanti. Nella difficoltà (o impossibilità) di individuare controparti commerciali con cui ottenere condizioni contrattuali vantaggiose, sono i produttori stessi a realizzare un’ulteriore e nuova struttura, sia giuridica che effettivamente materiale (in termini di strutture fisiche atte allo svolgimento dell’attività agricola di pre-produzione o post-produzione), che permetta loro di posizionarsi sul mercato. Quella dell’integrazione verticale è sicuramente una delle finalità poste più di frequente al centro dell’attenzione dalla dottrina, dal momento che obiettivo della cooperativa è spesso e volentieri proprio quello di interfacciarsi (e in casi più estremi sostituirsi) con le controparti commerciali a valle della filiera per rafforzare il potere commerciale dei produttori agricoli ed ottenere un *fair pricing* per quanto riguarda il collocamento sul mercato dei prodotti da questi realizzati e conferiti alla cooperativa.

In generale si osserva poi come la dottrina abbia negli anni a lungo dibattuto su quale sia effettivamente il ruolo del fenomeno cooperativo nell’ambito dei mercati agricoli o, più precisamente, sotto quale chiave di lettura esso possa essere più efficacemente analizzato<sup>329</sup>. Parte della dottrina<sup>330</sup> pone in risalto il menzionato ruolo di “*leveling playing field*” che è peraltro posto anche al centro della disciplina europea sulle OP, mentre altri<sup>331</sup> hanno ad esempio proposto un’analisi del fenomeno cooperativo con particolare focus sull’impatto che esso esercita sui costi di transazione<sup>332</sup>. Questi due

---

scopo mutualistico della cooperativa (per una più puntuale enumerazione e descrizione del contenuto dei principi menzionati si veda ZEULI K. A., CROPP R., SCHAARS M. A., *op. cit.*, p. 8 e ss.

<sup>329</sup> Per le considerazioni e per i riferimenti bibliografici che seguono si faccia riferimento a HANISCH M., ROMMEL J., MÜLLER M., “*The Cooperative Yardstick Revisited: Panel Evidence from the European Dairy Sectors*”, in *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization*, 2013, 11(1), p. 153.

<sup>330</sup> LEVAY C., “*Agricultural Cooperative Theory: A Review*”, in *Journal of Agricultural Economics*, 1983, pp. 1-44.

<sup>331</sup> WILLIAMSON O. E., “*The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*”, in New York: Free Press, 1985, reperibile online.

<sup>332</sup> Per una *review* sull’evoluzione dell’analisi economica circa natura e operato delle cooperative si veda COOK M. L., CHADDAD F. R., ILIOPOULOS C., *op. cit.*

differenti approcci, che considerano la cooperativa principalmente come un fenomeno di *countervailing power*, vengono a loro volta posti a confronto con una scuola di pensiero che interpreta tale fenomeno associativo come una modalità ibrida di organizzazione di determinate *rural transactions*<sup>333</sup>. Più in generale si può invece apprezzare il fenomeno cooperativo sotto due profili principali: da un lato quello relativo all'evoluzione delle cooperative come forme associative in termini di struttura interna ed attività esercitate sul mercato<sup>334</sup>, dall'altro quello che concerne invece il ruolo che le stesse cooperative possono avere non solo con riferimento ai propri membri associati, ma anche e soprattutto per il mercato e il sistema economico in generale<sup>335</sup>.

Anche da un punto di vista normativo individuare un riferimento unico per la cooperativa risulta altrettanto complesso, posto che molteplici sono le discipline nazionali dei singoli Stati Membri le quali, pur analoghe per alcune caratteristiche, differiscono, anche in modo radicale, per quanto concerne determinati aspetti sostanziali<sup>336</sup>. Tale diversità ed eterogeneità ha reso estremamente arduo una armonizzazione della disciplina, tanto è vero che ad oggi, non si è ancora realizzata l'individuazione di un modello cooperativo unico valido per tutti gli Stati Membri.

Un tentativo in tal senso da parte dell'Unione è rappresentato dal Regolamento 1435/2003 il quale, inserendosi nel tentativo comunitario di promozione dello strumento cooperativo, ha introdotto il modello della Società Cooperativa Europea (SCE)<sup>337</sup>,

---

<sup>333</sup> VALENTINOV V., “*Why Are Cooperatives Important in Agriculture? An Organizational Economics Perspective*”, in *Journal of Institutional Economics*, n. 3, 2007, pp. 55-69.

<sup>334</sup> COOK M. L., ILIOPOULOS C., “*Beginning to Inform the Theory of the Cooperative Firm: Emergence of the New Generation Cooperative*”, in *Journal of Business Economics and Management*, n. 4: 1999, pp. 525–535.

<sup>335</sup> COTTERILL R. W., “*The Competitive Yardstick School of Thought*”, in *American Cooperation 1984*, edited by American Institute of Cooperation, 1984, 41–53. Washington, DC: American Institute of Cooperation.

<sup>336</sup> Per una panoramica sulle tipologie di normative sulle cooperative e sul grado di regolazione di cui il fenomeno cooperativo gode a livello di singoli Stati Membri in Unione Europea si veda FICI A. et Al., “*Study on the Implementation of Regulation 1435/2003 on the Statute of European Cooperative Society (SCE)*”, 5 October 2010, p. 89 e ss., reperibile online all'indirizzo: [https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/1287749339\\_n1334.pdf](https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/1287749339_n1334.pdf).

<sup>337</sup> Regolamento (CE) N. 1435/2003 del Consiglio del 22 luglio 2003 *relativo allo statuto della Società cooperativa europea* (SCE), in GUUE del 18.08.2003, L 207/1.

integrato dal dettato della Direttiva 72/2003 sul coinvolgimento dei dipendenti<sup>338</sup>. Lo scopo primario dell'introduzione della SCE non è stata tanto l'introduzione di un modello cooperativo unico al fine di armonizzare le legislazioni esistenti nelle varie realtà statali, quanto piuttosto il fornire agli operatori economici uno strumento che permettesse la realizzazione di forme di cooperazione transfrontaliera e di integrazione economica tra Stati Membri andando a rafforzare l'economia del mercato unico<sup>339</sup>.

Il modello così introdotto ad oggi non ha suscitato particolare interesse da parte degli operatori economici europei ed è stato implementato in modo estremamente rarefatto, posto che i soggetti che hanno scelto di aggregarsi come cooperativa mediamente si sono rifatti alla legislazione nazionale dello Stato Membro in cui la sede legale era collocata, data anche la natura spesso e volentieri regionale e locale delle attività poste in essere dalle cooperative<sup>340</sup>.

Pur non rappresentando quindi un modello armonizzato ed in attesa di un'azione in tal senso da parte dell'Unione (peraltro in fase di discussione), la SCE si può in ogni caso qualificare come un riferimento normativo valido quanto meno per quelli che sono gli elementi cardine del fenomeno cooperativo a livello europeo. Di più, il valore simbolico del Regolamento è anche legato al fatto che si ribadisce anche a livello di Unione europea l'importanza della cooperativa quale modalità associativa alternativa, basata sui principi di “*struttura e del controllo democratici*” e di “*distribuzione degli utili netti d'esercizio su base equa*” (Considerando 7) e con pari dignità rispetto alla ben più diffusa IOF la quale, a livello comunitario, era stata disciplinata dal Regolamento 2157 del 2001 che ha introdotto la figura della Società europea<sup>341</sup>. L'elemento che viene posto in rilievo, in

---

<sup>338</sup> Direttiva 2003/72/CE Del Consiglio del 22 luglio 2003 *che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori*, in GUUE del 18.08.2003, L 207/25.

<sup>339</sup> Si vedano i Consideranda 11-13 del Reg. 1435/2003.

<sup>340</sup> FICI A. et Al., “*Study on the Implementation of Regulation 1435/2003 ...*”, *op. cit.*, p. 135 e ss. Ciononostante la SCE ha comunque svolto una funzione di riferimento per quanto ha riguardato ad esempio la realizzazione, in certi Stati Membri, di sistemi di tassazione agevolati per le cooperative i quali si sono rifatti proprio al dettato normativo del Reg. 1435/2003 per giustificare la compatibilità rispetto alla normativa dell'Unione (FAJARDO GARCIA G., “*International Cooperative Law*”, in RomaTre-Press, 2012, pp. 69-72).

<sup>341</sup> Regolamento (CE) N. 2157/2001 Del Consiglio dell'8 ottobre 2001 *relativo allo statuto della Società europea (SE)*, in GUUE del 10.11.2001, L 294/1.

parte già menzionato, riguarda nello specifico *“il principio della preminenza della persona che si riflette nelle norme specifiche riguardanti le condizioni di ammissione, di recesso e di esclusione dei soci; esso si concreta nella regola «una persona, un voto», nel senso che il diritto di voto è inerente alla persona; esso implica che i soci non possono esercitare diritti sugli attivi delle cooperative”* (Considerando 8).

I profili sopra menzionati vengono delineati dunque innanzitutto dal dettato dell'art. 1 il quale, al par. 2, stabilisce che *“la SCE è una società il cui capitale sottoscritto è diviso in quote”*, che *“il numero dei soci e il capitale della SCE sono variabili”* e *“salvo diversa disposizione dello statuto della SCE al momento della costituzione di tale SCE, ciascun socio risponde soltanto nei limiti del capitale sottoscritto”*, così come delineato anche dall'art. 3, par.3, che stabilisce come *“le quote (di capitale) sono obbligatoriamente nominative”* e il *“valore nominale delle quote [...] è uguale [...]”*. Emerge dunque il nucleo fondante del modello cooperativo, introdotto dall'art. 1, par. 3, laddove si legge che *“la SCE ha per oggetto principale il soddisfacimento dei bisogni e/o la promozione delle attività economiche e sociali dei propri soci, in particolare mediante la conclusione di accordi con questi ultimi per la fornitura di beni o di servizi o l'esecuzione di lavori nell'ambito dell'attività che la SCE esercita o fa esercitare. La SCE può inoltre avere per oggetto il soddisfacimento dei bisogni dei propri soci, promovendone nella stessa maniera la partecipazione ad attività economiche, come precedentemente indicato, di una o più SCE e/o di cooperative nazionali [...]”*.

L'art. 2 disciplina poi le modalità di costituzione della SCE la quale può avvenire oltre che per iniziativa di singole persone fisiche e/o giuridiche, anche per fusione (disciplinata nel dettaglio dagli artt. 19-34) o per trasformazione (disciplinata dall'art. 35) di cooperativa. Elemento imprescindibile risulta essere la provenienza delle persone fisiche e/o giuridiche le quali devono avere residenza o essere costituite in almeno due stati Membri. L'entità così costituita sarà poi amministrata da un'assemblea generale<sup>342</sup> e da *“un organo di direzione affiancato da un organo di vigilanza (sistema dualistico) o un*

---

<sup>342</sup> In merito gli artt. 52-63.

*organo di amministrazione (sistema monistico) a seconda della scelta adottata dallo statuto” (art. 36)<sup>343</sup>.*

Per quanto attiene alla gerarchia delle fonti, l’art. 8 stabilisce come, laddove non intervenga la disciplina del Reg. 1435/2003 o qualora essa sia incompleta, la SCE sia disciplinata dalle leggi degli Stati Membri *“in applicazione di misure comunitarie concernenti specificamente le SCE”* o *“che si applicherebbero ad una cooperativa costituita in conformità della legge dello Stato membro in cui la SCE ha la sede sociale”*, nonché *“dalle disposizioni dello statuto della SCE, alle stesse condizioni previste per una cooperativa costituita conformemente alla legge dello Stato membro in cui la SCE ha la sede sociale”*. Ancora (art. 9), *“[...] una SCE è trattata in ciascuno Stato membro come una cooperativa costituita in conformità della legge dello Stato membro in cui la SCE ha la sede sociale”*.

Ebbene la normativa così delineata introduce dunque uno strumento aggiuntivo per la promozione a livello comunitario della cooperativa quale modalità associativa alternativa rispetto al modello IOF, non avendo però né gli elementi necessari né l’intenzione per qualificarsi come disciplina di armonizzazione. Risulta in ogni caso necessario osservare come per quanto l’intenzione di offrire un quadro di riferimento completo ed unitario sul mondo delle cooperative sia parte dei progetti dell’Unione, anche in un’ottica di rivalutazione delle forme di economia sociale, la reale necessità di una disciplina comunitaria unica che normi le cooperative viene posta in questione, preferendosi invece l’individuazione di principi generali che si qualifichino come riferimento per la costituzione di cooperative a livello europeo e che permettano di delineare un profilo univoco di “cosa si intenda per cooperativa”, posto che tanto i principi comunitari e/o internazionali con la loro generalità ed indeterminatezza, quanto i vari modelli legislativi nazionali, con le loro diversità e discrepanze, non hanno ad oggi reso possibile l’individuazione di una identità univoca della cooperativa. Centrale rilevanza in tal senso assume la stesura da parte dello *Study Group on European Cooperative Law*

---

<sup>343</sup> I sistemi dualistico e monistico sono ulteriormente disciplinati dagli artt. 37-40 e 42-44 rispettivamente, nonché da un insieme di disposizioni comuni agli artt. 45-51.

(SGECOL)<sup>344</sup> dei *Principles of European Cooperative Law* (PECOL) i quali appunto non vogliono andare a qualificarsi come un tentativo di normazione delle cooperative, quanto piuttosto come guida per una più capillare applicazione del menzionato Reg. 1435/2003 e/o di future normative europee e/o nazionali, ma soprattutto come un primo tentativo di identificazione della cooperativa a livello europeo. In generale l'obiettivo dello SGECOL è stato (e continua ad essere) lo studio comparativo delle diverse giurisdizioni europee esplorando differenze ed elementi comuni al fine di sondare la possibilità di costituire uno *ius commune cooperativum*<sup>345</sup>.

Ciononostante, come rilevato dallo SGECOL e dalla stessa stesura dei PECOL, una armonizzazione *top-down* sarebbe molto verosimilmente inutile posto che, innanzitutto, le cooperative hanno sempre determinato in modo autonomo il proprio funzionamento,

---

<sup>344</sup> Sullo SGECOL e sulle finalità dei PECOL si veda FAJARDO G., FICI A., HENRÏ H., HIEZ D., MÜNKNER H.-H., SNAITH I., *New Study Group on European Cooperative Law: "Principles" Project, Euricse Working Paper*, n. 024, 2012.

Lo SGECOL è un gruppo di studiosi di diritto cooperativo provenienti da diversi paesi europei, la cui prima riunione si è tenuta a Trento, presso l'Istituto europeo di ricerca *Cooperative and Social Enterprises* (Euricse), 29-30 novembre 2011. Lo SGECOL mira a condurre ricerche comparative sul diritto delle cooperative in Europa, al fine di promuovere una maggiore consapevolezza e comprensione del diritto delle cooperative in ambito giuridico, presso le comunità accademiche e governative a livello nazionale, europeo ed internazionale. Essa intende conseguire tale obiettivo attraverso diversi progetti di ricerca nel settore della cooperazione, a partire dalla redazione di PECOL. In tal modo lo SGECOL perseguirà l'obiettivo di colmare la lacuna lasciata, per quanto riguarda la *cooperative law*, dai tentativi di armonizzazione del diritto privato e commerciale europeo. Rimandando alla bibliografia precedentemente menzionata per riferimenti più approfonditi (si veda la nota n. 4 di pp. 3-4), per quanto riguarda la *private law*, tra i principali tentativi di armonizzazione, si annoverano i lavori della *Commission on European Contract Law*, costituita nel 1982 e presieduta da Ole Lando, che ha portato alla stesura dei "*Principles of European Contract Law*" (PECL), l'istituzione a Pavia, nel 1992, della *Academy of European Private Lawyers*, con l'obiettivo di "contribuire, attraverso la ricerca scientifica, all'unificazione e alla futura interpretazione e applicazione del diritto privato in Europa" e di "promuovere lo sviluppo di una cultura giuridica che porti all'unificazione europea" (art. 1 dello Statuto). Ancora di estrema importanza lo *Study Group on a European Civil Code*, istituito nel 1998 e presieduto da Christian von Bar, con un focus sul diritto contrattuale, nonché lo *European Research Group on Existing EC Private Law (Acquis Group)* fondato nel 2002 e che nel 2009 ha portato alla dei "*Principles of the existing EC contract law*" (*Acquis Principles*). In conclusione, di questo quadro volutamente riassuntivo, la *Joint Network on European Private Law* è stata fondata nel 2005 nel l'ambito del Sesto programma quadro del l'UE "*Network of Excellence*" e comprende, tra gli altri, lo *Study Group on a European Civil Code* e l'*Acquis Group* i quali hanno elaborato un lavoro dal titolo "*Principles, Definitions, and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR)*" la cui edizione integrale in sei volumi è stata pubblicata nel 2009.

<sup>345</sup> FAJARDO G., FICI A., HENRÏ H., HIEZ D., MÜNKNER H.-H., SNAITH I., *op. cit.*, p. 5.

che principi cooperativi sono stati elaborati in diverse sedi ed occasioni e sono noti “al pubblico” da molto tempo e che l’elevata eterogeneità delle normative nazionali, data la menzionata notorietà dei principi cooperativi, si qualifica dunque come frutto di volute deviazioni rispetto ai “modelli base”. Di conseguenza non avrebbe senso proporre una normativa unica per un fenomeno associativo che per sua stessa natura si declina con modalità differenti in differenti contesti economici, sociali e politici<sup>346</sup>. La finalità sembra quindi quella di offrire un “*common language and an analytic and conceptual framework*” che permetta di comprendere il mondo delle cooperative ed il ruolo che la *cooperative law* potrebbe e può svolgere in quella che si auspica essere una convergenza de facto dei modelli cooperativi a livello di Unione europea, poste le difficoltà di armonizzazione diretta sopra menzionate<sup>347</sup>.

A tal fine lo SGECOL, nella stesura dei PECOL, ha identificato un insieme di elementi la cui sintesi può andare a qualificarsi come parametro di riferimento per l’elaborazione di una identità legale ideale delle cooperative<sup>348</sup>. Tali elementi sono individuati innanzitutto nella comune cultura europea del fenomeno cooperativo così come manifestatasi nelle legislazioni nazionali e comunitaria (il Reg. 1435/2003), in secondo luogo nello “*Statement on the Cooperative Identity*” adottato nella sua ultima versione nel 1995 dalla menzionata ICA<sup>349</sup> e nella *Recommendation n. 193/2002 della International Labour Organization (ILO)*<sup>350</sup> riguardante la promozione delle cooperative

---

<sup>346</sup> Study Group on European Cooperative Law (SGECOL), “*Draft Principles of European Cooperative Law (draft PECOL)*”, May 2015, p. 14.

<sup>347</sup> FAJARDO G., FICI A., HENRÝ H., HIEZ D., MÜNKNER H.-H., SNAITH I., *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>348</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>349</sup> *International Cooperative Alliance (ICA)*, *Statement on the Co-operative Identity*, adottato a Manchester il 23 settembre 1995, reperibile all’indirizzo: <http://www.gdrc.org/icm/coop-principles.html>. L’ICA ha successivamente pubblicato nel 2016 le *Guidance Notes to the Co-operative Principles*, reperibili all’indirizzo: <https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/ica-guidance-notes-en-310629900.pdf>.

<sup>350</sup> Il documento è consultabile sul sito della International Labour Organization (ILO), all’indirizzo: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R193](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R193). La ILO ha poi pubblicato nel 2014 un ulteriore documento di approfondimento dal titolo “*Promoting Cooperatives: an Information Guidelines to ILO Recommendation n. 193*”, reperibile all’indirizzo: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---coop/documents/publication/wcms\\_311447.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_311447.pdf).

che incorpora ed in parte supera i principi ICA<sup>351</sup>. A ciò si aggiungono le *best practices* a livello di statuti cooperativi e il diritto dell'organizzazione delle imprese.

I PECOL assumono dunque la forma di “*legal provisions accompanied by explanatory comments*” e sono stati sviluppati sulla base della *cooperative law* esistente in Europa, con particolare riferimento ai corpus normativi di sei giurisdizioni europee: Finlandia, Francia, Germania, Italia, Spagna, Regno Unito. Lungi dal rappresentare una mera commistione degli elementi appartenenti alle tradizioni giuridico-legali dei Paesi sopra menzionati, essi propongono una individuazione dei principi base sui quali una cooperativa dovrebbe delinarsi.

La *Section 1.1* definisce innanzitutto le cooperative come “*legal persons governed by private law*” e qualifica in tal modo la struttura così delineata come un’entità autonoma tanto a livello di capacità giuridica quanto a livello patrimoniale<sup>352</sup>. In secondo luogo stabilisce come le cooperative svolgono attività economica “*without profit as the ultimate purpose*” e principalmente nell’interesse dei propri membri<sup>353</sup> “*as consumers, providers or workers of the cooperative enterprise (“mutual cooperatives”)*” oppure in quello della comunità (“*general interest cooperatives*”) e dove “*profit as the ultimate purpose*” vuole indicare il perseguimento di profitti principalmente “*for the payment of interest, dividends or bonuses on money invested or deposited with, or lent to, the cooperative or any other person [...]*”. Viene dunque posto in rilievo il fine mutualistico della cooperativa, che prima ancora di qualsiasi considerazione legata agli aspetti di gestione economica e patrimoniale<sup>354</sup>, vuole identificare l’elemento di diversità del modello cooperativo rispetto alle “*for profit companies*”.

Altro elemento di assoluto rilievo è poi la centralità attribuita allo statuto (*Section 1.2*, punto 2) quale strumento di autodeterminazione delle cooperative, le quali “*as autonomous organizations [...] are free to govern themselves by their statutes within the*

---

<sup>351</sup> Per una più approfondita analisi dell’apporto da parte dei principi ICA e ILO si rimanda “*Draft Principles of European Cooperative Law (draft PECOL)*”, op. cit., p. 11 e ss.

<sup>352</sup> Tale autonomia è peraltro rimarcata dalla centralità dello statuto cooperativo nel del delineare le modalità di auto-governo della cooperativa (*Section 1.2*).

<sup>353</sup> L’individuazione dei membri è delineata dalla *Section 1.3*.

<sup>354</sup> Per tali aspetti si rimanda al Cap. III, p. 65 e ss.

*limits of cooperative law* [...]”. Al di là dunque delle legislazioni speciali o di settore, è l'autodeterminazione dei soci membri a delineare il governo della cooperativa, delineando quindi un modello di impresa assolutamente indipendente ed autonomo e quindi incline ad un elevato grado di eterogeneità in merito a struttura e modalità operative.

### **2.3. Struttura proprietaria ed emersione delle *new generation cooperatives*.**

Quella appena proposta si qualifica senza dubbio come una voluta semplificazione della realtà posto che, come menzionato in precedenza, le modalità con cui le cooperative (agricole e non) vengono ad essere costituite sono numerose ed estremamente variegate, dipendendo infatti da numerosissimi fattori quali<sup>355</sup>: i) il settore in cui essa opera e il prodotto che gestisce; ii) le azioni che pone in essere: *joint production*, fornitura di input produttivi, trasformazione e vendita dei prodotti sul mercato; iii) il fatto che si concentri su di un unico prodotto o su una gamma di prodotti e la circostanza per la quale si concentri solo su attività economiche o ponga in essere una diversificazione includendo anche attività di carattere politico-sociale; iv) il posizionamento sulla *food chain* ed il livello di *vertical integration* che la struttura presenta, spaziando dalla mera raccolta del prodotto dei membri alla trasformazione e vendita diretta al consumatore; v) il fatto che i membri siano produttori oppure cooperative a loro volta (ad es.: la distinzione tra OP e AOP); vi) la c.d. “attrattiva geografica” della cooperativa che può essere locale, regionale, nazionale, internazionale (reperisce risorse da soggetti non membri in altri paesi) o transnazionale (include membri dislocati in paesi diversi); vii) la struttura finanziaria e proprietaria.

Dei punti menzionati al momento giova prendere in considerazione il settimo ed ultimo, posto che gli altri saranno analizzati nel corso del successivo paragrafo. In particolar modo emerge l'importanza della struttura organizzativa della cooperativa-OP che, in linea con quanto menzionato nei Capitoli precedenti in tema di politiche europee

---

<sup>355</sup> PECOL, Section 2.1, punto 4. Si veda anche BIJMAN J. et Al., *Support for Farmer's Cooperatives*, op. cit., pp. 18.

per lo sviluppo delle strutture agricole, testimonia come il modello di cooperativa tradizionale e strutturalmente più basilare stia progressivamente scomparendo per lasciare posto a strutture maggiormente complesse ed adatte ad affrontare un tipo di competizione che richiede mezzi maggiormente adattabili alle dinamiche dei mercati agricoli.

Come sopra esposto il principio base che individua una cooperativa come tale è quello della *user-owned e user-controlled organization*, dove gli agricoltori che conferiscono il capitale si qualificano come *stakeholders*, anche se nella realtà dei fatti però la struttura proprietaria della cooperativa può essere ben più complessa e variare sensibilmente a seconda della legislazione nazionale dei singoli Stati Membri<sup>356</sup>.

Al di là delle questioni più prettamente tecniche riguardanti le varie configurazioni della cooperativa per le quali si rimanda alla bibliografia in nota, l'elemento che appare di maggiore interesse legato al regime proprietario attiene alle questioni relative alla titolarità del potere decisionale e dei diritti di reddito, condensabili nei c.d. "*property rights*" che definiscono il regime di *ownership* (proprietà) della cooperativa<sup>357</sup>. Ciò soprattutto in virtù del fatto che con l'espansione delle attività poste in essere dalla cooperativa, con l'aumento degli investimenti necessari per l'adeguamento agli standard qualitativi richiesti dal mercato, nonché per questioni maggiormente attinenti alla capacità di gestione manageriale e finanziaria dei propri membri, è sempre più

---

<sup>356</sup> BIJMAN J. et Al., *Support for Farmer's Cooperatives*, op. cit., p. 58. A seconda della legislazione nazionale, tutti i fondi propri sono detenuti collettivamente, senza alcun diritto individuale a parti di capitale azionario, in altri paesi i contributi al capitale azionario sono rimborsati dopo un certo numero di anni o al momento della cessazione di appartenenza.

<sup>357</sup> La letteratura in tema di *property rights* è certamente vastissima e concerne il mondo imprenditoriale e non nel suo totale. In estrema sintesi i *property rights* possono essere definiti come "*socially and legally enforced right to select uses of an economic good.*" (in merito sempre COOK M. L., ILIOPOULOS C., "*Beginning to Inform the Theory of the Cooperative Firm*: op. cit., p. 528; VALENTINOV V, ILIOPOULOS C., "*Property Rights Problems in Agricultural Cooperatives: A Heterodox Institutional Perspective*", in *German Journal of Agricultural Economics*, n. 3, 2012, pp. 139-147). In altri termini sono quei diritti che garantiscono al soggetto detentore il percepimento di una quota dell'utile d'impresa e la possibilità di prendere parte alle decisioni d'azienda. Nel contesto della cooperativa i *property right* e la loro attribuzione assumono connotati particolari data la menzionata sovrapposizione dei soggetti-*users* e dei soggetti-*investors*. Il delineare con precisione tali diritti e limitare l'ambito di operatività dei singoli membri, nonché arginare possibili comportamenti opportunistici prevaricatori della corretta attribuzione dei diritti di proprietà e delle facoltà ad esso conseguenti, ha come effetto l'aumento della performance generale della cooperativa in termini di efficienza gestionale interna, anche se a fronte di una perdita della connotazione maggiormente orientata all'apertura caratterizzante il fenomeno cooperativo.

consuetudinaria la presenza di soggetti non-membri all'interno degli organi decisionali della cooperativa<sup>358</sup>. In altri termini trattandosi di una struttura che dovrebbe essere diretta dal principio del “*one member, one vote*”<sup>359</sup>, canone primo e “dogma” del cooperativismo e dello spirito mutualistico, e che dovrebbe essere posta sotto il diretto controllo dei soci membri, l'attenzione si concentra sul fatto che, date le condizioni contingenti sopra descritte, si assiste innanzitutto al subentro di soggetti terzi nominati dai membri stessi della cooperativa ed incaricati della gestione dell'attività di impresa.

Sotto tale profilo appare fondamentale porre in evidenza come gli stessi PECOL nel delineare le strutture di governo che la cooperativa può assumere operino una esplicita distinzione in relazione alle dimensioni della cooperativa considerata e alla possibilità che la *governance* sia gestita da strutture anche piuttosto articolate e non delegate unicamente all'operato dei membri come nei modelli cooperativi più semplici e tradizionali, posto che prerequisito fondamentale è e resta il controllo diretto da parte dei membri, il quale, come visto, può essere declinato in base alle dimensioni della cooperativa<sup>360</sup>. I PECOL (*Section 2.1*) hanno quindi avuto modo di delineare una struttura di governo che riflette i principi sopra delineati nei termini in cui la cooperativa deve innanzitutto essere “*directed and controlled by or on behalf of their members, who have ultimate democratic control through their governance system (that) reflects their jointly-owned, democratically controlled and autonomous nature. It facilitates operation based on universally recognised cooperative values and principles, including cooperative social responsibility*” (Punti 1-2). Ancora (punto 5) si stabilisce come “*cooperative governance structures must always ensure cooperative autonomy and member control*”.

---

<sup>358</sup> CHADDAD F., COOK M. L., “*Understanding New Cooperative Models: An Ownership Control Rights Typology*”, in *Review of Agricultural Economics*, vol. 26, n. 3, 2004, pp. 348-349.

<sup>359</sup> Il principio menzionato che di fatto postula l'eguaglianza dei voti dei membri a prescindere da per così dire lo status personale del soggetto, nella realtà dei fatti non è sempre implementato. Molte sono infatti le forme di voto “pesate” in proporzione, ad esempio, al contributo in termini di capitale-prodotto apportato dal singolo membro alla cooperativa (il c.d. “*patronage*”) con una conseguente ineguaglianza in termini di potere decisionale tra i singoli membri. In generale si osserva però come difficilmente il potere decisionale di un singolo membro possa superare percentuali tali da acquisire un controllo sulle decisioni della cooperativa, mantenendo in ogni caso una posizione di maggiore influenza, ma non di totale arbitrarietà (HANSMANN H., “*All Firms are Cooperatives ...*”, *op. cit.*, p. 2).

<sup>360</sup> In merito e per più approfondite considerazioni sui punti che seguono si vedano anche le sezioni di commento incluse nei PECOL, p. 55 e ss.

Ebbene alla luce della priorità del beneficio dei soci membri nello svolgimento dell'attività economica, del controllo democratico ed autonomo da parte dei membri, nonché del principio di non discriminazione concretizzato nella “*open membership*” (Section 2.2.), i PECOL hanno cura di determinare i “*members' obligations and rights*” (Section 2.3)<sup>361</sup>. Con specifico riferimento alle questioni legate agli *ownership rights* di cui sopra, appare interessante porre in rilievo i diritti individuali delineati al Punto 4, in particolare quelli di partecipazione “*in the governance of their cooperative [...]*” (Lett. b), di candidarsi e/o votare per l'elezione di nuovi membri degli organi “*or on any issue decided by direct member vote [...]*” (Lett. c, d), nonché di ricevere “*any compensation on their shares decided under cooperative statutes*” (Lett. f) e dove possibile “*to engage in cooperative transactions and to receive any cooperative refund under cooperative statutes or the law after it is determined by the competent organ*” (Lett. g). In generale, come anche rimarcato dal Punto 5 della stessa *Section*, i diritti in capo ai membri della cooperativa pongono in luce la posizione attiva del soggetto membro nella partecipazione alla *governance* della struttura, partecipazione che si declina nei diritti di ricezione di informazioni tanto di carattere gestionale quanto finanziario, di partecipazione alla “vita politica” e di retribuzione, il tutto in ottica di piena trasparenza *da* e soprattutto *verso* i membri<sup>362</sup>.

Tale ultimo rilievo viene quindi esplicitamente manifestato dalle disposizioni relative alla struttura di *governance*, la quale, a prescindere dalle diverse coniugazioni con cui viene a manifestarsi, deve sempre garantire “*that members democratically control the cooperative and can actively participate in policy making and major decisions, in principle on a one member one vote basis*” (Section 2.4, punto 1).

---

<sup>361</sup> A fare da contraltare ai diritti così delineati sono gli obblighi di: “*a) participation in cooperative transactions to a minimum extent and/or level, when applicable under section 1.4(3); (b) the contribution of capital, when applicable in accordance with sections 3.2(1) and 3.2(2); (c) a minimum level of participation in the governance of the cooperative; (d) participation in education and training provided for members; and (e) other obligations imposed by law or cooperative statutes which may, in some cases, include an obligation to bear a proportion of the cooperative's liabilities or losses* (Section 2.3, punto 1)”.

<sup>362</sup> Gli obblighi di trasparenza sono delineati alla *Section* 2.6, “*Information rights of members and transparency requirements*”.

In generale poi, ferma l'autonomia decisionale garantita dallo statuto cooperativo, si prevede che nelle cooperative di piccole dimensioni i membri partecipino attivamente a tutte le decisioni, mentre in altre la *governance* venga suddivisa ed attribuita ad un organo sotto il controllo diretto dei membri e ad altre strutture (*boards*) “*responsible for day to day management and accountable to the members*” (Punto2) ed i cui poteri decisionali sono decisi per legge, per statuto della cooperativa o per delega attribuita su decisione dei *members' meetings* (il cui funzionamento è delineato ai punti 4-6). Con specifico riferimento alla possibilità di delegare alcune mansioni manageriali e posizioni del potere decisionale ad organi interni, deviando dunque dal modello standard-tradizionale, il contenuto della *Section 2.5*, “*Cooperative governance structures: management and internal control*”, permette di introdurre le considerazioni che seguono in merito all'evoluzione del fenomeno cooperativo in termini di complessità strutturale e di articolazione degli organi interni di governo. In generale i vari *boards* che possono essere costituiti all'interno della cooperativa e menzionati al punto 2 della *Section 2.4*, possono svolgere tre funzioni essenziali: *executive management*, rappresentato da tutte quelle attività non esplicitamente riservate ad un altro organo, *representation*, consistente nella rappresentanza della cooperativa negli accordi con soggetti terzi e in procedimenti legali e giudiziari, e *supervision* della performance economica e sociale della cooperativa. Queste funzioni possono a loro volta essere esercitate, con varie modalità e combinazioni, da un *administrative board*, spesso articolata in *subcommittees* (il c.d. “*one tier system*”) o da un *supervisory board* e da un *management board* (il c.d. “*two tier system*”) (Punto 1).

Gli aspetti legati a performance dei *managers*, eleggibilità, qualifica professionale, *gender balance* e remunerazione possono essere determinati per legge, dallo statuto o di volta in volta dai *members' meetings* (Punti 7, 9, 10).

Il menzionato processo di trasformazione-evoluzione della struttura cooperativa, che spesso e volentieri porta a forme di indebolimento del controllo diretto del processo decisionale, non implica automaticamente la perdita del potere decisionale da parte dei membri, posto che, a differenza delle controparti IOF, gli organi manageriali, proprio in virtù della peculiare natura del rapporto esistente tra membro e *management*, appaiono

sistematicamente informati sulle opinioni dei membri e sulla direzione che questi ultimi vogliono dare all'attività della struttura<sup>363</sup>. Sotto tale profilo rileva inoltre la previsione PECOL che prevede che tanto i *board members* quanto i *managers* aderiscano ai “*defining values, principles and practices of cooperatives in addition to their obligation to comply with law and cooperative statutes and their duties of honesty, loyalty, good faith, care and skill*” (Punto 8, *Section 2.5*), vincolandosi dunque tanto alla direzione economica e sociale della cooperativa, ma anche allo “spirito” stesso da cui essa è guidata (quanto meno sulla carta).

Ebbene l'inclusione di questa nuova categoria di soggetti non deve infatti essere necessariamente vista con negatività dal momento che spesso e volentieri essi agiscono in ottica di risoluzione di problematiche “classiche” legate al funzionamento della cooperativa, su tutte la conciliazione dell'eterogeneità degli interessi appartenenti ai singoli membri, ma anche la necessità da parte dei membri di reperire risorse di *know-how* strategico di cui non dispongono e che si qualificano come fondamentali per il successo della cooperativa nel mercato di riferimento. Quello che è stato osservato, a prescindere dalla configurazione che la cooperativa può assumere, è che mediamente le strutture di dimensioni maggiori e gestite spesso e volentieri a livello manageriale da

---

<sup>363</sup> HANSMANN H., “*Cooperative Firms in Theory and Practice*”, *op. cit.*, p. 397 e ss. Il rapporto che caratterizza e differenzia la cooperativa rispetto alle controparti IOF è legato alla natura peculiare delle relazioni economiche esistenti tra management e membri. Se si considerano i produttori agricoli associati in cooperativa, si capisce subito come la maggior parte dei profitti da questi conseguiti siano generati sulla base del rapporto economico che essi instaurano con la cooperativa alla quale conferiscono il proprio prodotto. Conseguenza prima di tale circostanza è data dal fatto che essi saranno mediamente più attenti ed interessati all'operato del *Board of Directors* essendo l'attività da questo svolta determinante in ottica di un loro ritorno economico rispetto all'attività svolta dalla cooperativa. Tale lettura dei fatti è ulteriormente approfondita dagli Autori con riferimento a due cause che esplicano con più efficacia tale relazione. Sotto un primo profilo si denota infatti l'inesistenza di un “*market for corporate control*” per le cooperative: le *membership* dei singoli membri non possono essere poste sul mercato e qualora lo fossero nessun membro, come menzionato in testo, potrebbe comunque ottenere una percentuale tale del totale delle *shares* che garantisce il controllo della cooperativa. Un secondo elemento è individuabile nella circostanza per la quale i benefici che i membri ricavano dall'attività della cooperativa non si traducono esclusivamente in termini finanziari, ma anche nella ricezione di “*higher quality goods and services*” il che implica il fatto che i *manager* della cooperativa siano ben informati circa gli standard qualitativi (tanto in termini di *goods* che di *services*) che i membri si aspettano.

“*board of directors*”<sup>364</sup> composti da personale non-membro ed altamente specializzato, presentano profili di efficienza e ritorno economico nettamente maggiori rispetto alle cooperative “tradizionali” operanti su livelli ed in contesti di sicuro meno impegnativi e complessi e gestite da personale meno qualificato<sup>365</sup>.

L’inserimento di soggetti non-membri è però solo uno degli elementi di novità che segnano un tratto evolutivo rispetto ad una configurazione più tradizionale della cooperativa il quale si è andato rafforzando soprattutto a partire dalla fine degli anni ’80 e durante tutti i ’90 in particolar modo negli USA. Si parla a tal proposito di “*new generation cooperative*” volendo così indicare un fenomeno cooperativo che pur mantenendo lo scheletro della precedente forma giuridica<sup>366</sup> si configura tramite conformazioni diverse e ben più complesse<sup>367</sup>. Tale evoluzione o, se si preferisce, rivoluzione del fenomeno cooperativo è stata interpretata dalla letteratura di matrice giuridica ed economica essenzialmente come risposta ad una inefficace ed inadeguata allocazione dei menzionati *property rights*, circostanza che permetteva (ed in parte permette) il verificarsi di una serie di c.d. “*property rights problems*”<sup>368</sup> che di fatto

---

<sup>364</sup> Oltre ai riferimenti PECOL, si vuole ricordare, in via più semplicistica, come la tradizionale struttura di governo interno della cooperativa prevede che la *General Assembly* formata dai membri soci elegga un *Board of Directors*, incaricato della gestione del *management*, ed un *Supervisory Board* il cui compito è appunto la sorveglianza rispetto all’operato del *Board of Directors*. A titolo esemplificativo si veda il grafico in BIJMAN J., “*Producer organisations in value chains...*”, *op. cit.*, p. 21.

<sup>365</sup> BIJMAN J. et AL., *Support for Farmer’s Cooperatives*, *op. cit.*, p. 65 e ss.; Report della *English Food and Farming Partnership* (EFFP), *op. cit.*, p. 15.

<sup>366</sup> In merito si veda COOK M. L., ILIOPOULOS C., “*Beginning to Inform the Theory of the Cooperative Firm*”: *op. cit.*, p. 527 e ss. Sempre con riferimento all’esperienza statunitense, le caratteristiche della cooperative tradizionalmente Intesa sono individuate dagli Autori nelle seguenti: “*a) open membership, b) growth capital primarily generated from patronage-generated earnings, c) illiquid and ill-defined ownership rights, d) residual claims conflicts between active and inactive members, and e) residual right of control based on one member, one vote*”. Sul punto, degli stessi Autori si veda “*The Efficiency of Internal Resource Allocation Decisions in Customer-owned Firms: The Influence Costs Problem*”, Paper presented at the 3d Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics Washington, D.C., September 16-18, 1999, p. 6 e ss.

<sup>367</sup> L’espressione “*new generation cooperative*”, utilizzata in senso generico nel testo per indicare l’evoluzione del fenomeno cooperativo, in realtà va ad individuare una di queste nuove manifestazioni che la dottrina ha ricondotto a cinque principali categorie (CHADDAD F., COOK M. L., *op. cit.*, p. 352 e ss.): i) *proportional investment cooperatives*; ii) *member-investor cooperatives*; iii) *new generation cooperatives*; iv) *cooperatives with capital-seeking entities*; v) *investor-share cooperatives*.

<sup>368</sup> Si veda VALENTINOV V, ILIOPOULOS C., *op. cit.*, p. 141. Gli Autori riprendendo la soluzione individuata anche da altra dottrina individuano cinque principali problemi generati da una errata o

danneggiavano (e danneggiano) i profili di efficienza dell'attività svolta dalla cooperativa. In altri termini l'assenza di chiarezza nell'attribuzione dei diritti relativi ai profili decisionali riguardo l'attività svolta, la lentezza del *decision making*, l'assenza di fiducia da parte dei membri stessi nell'operato della struttura associativa incrementata spesso e volentieri anche dalla mancanza di prospettiva circa possibilità concrete di redditività e l'incertezza generata dai comportamenti opportunistici degli stessi membri della cooperativa, hanno di fatto forzato i produttori a cambiare l'assetto strutturale delle società create al fine di garantire tanto la prosecuzione dell'attività economica da queste posta in essere, quanto l'esistenza stessa del modello cooperativo fortemente posto in dubbio dalle circostanze sopra descritte. Ancora, le modalità di redistribuzione degli utili all'interno della cooperativa, basate sul c.d. "*usage*" della struttura da parte dei membri piuttosto che sul livello di investimento che gli stessi effettuano, incentiva comportamenti opportunistici dei membri stessi e disincentiva l'interesse per nuove forme di investimento da parte di altri produttori essendo oltretutto i benefici ottenibili da una cooperativa "tradizionale" prevalentemente di natura sostanzialmente illiquida<sup>369</sup>.

Al fine di ovviare a quello che di fatto si andava a qualificare come un problema di controllo della cooperativa stessa (e che, come si avrà modo di apprezzare in seguito, comunque resta presente) le soluzioni prospettate sono sostanzialmente legate ad una più precisa individuazione ed attribuzione dei *property rights* e quindi dei profili di *ownership* tramite, ad esempio, l'emissione di azioni, la chiara delimitazione della *membership* anche sulla base di soglie minime di apporto di capitale di rischio, la costituzione di *delivery contracts* che vincolino i membri ad una data performance in termini di conferimento di prodotto<sup>370</sup>.

Le osservazioni appena esposte permettono di riprendere alcune considerazioni proposte nel precedente Capitolo in tema di OP/AOP con particolare riguardo alla preferenza a livello di istituzioni europee, Commissione *in primis*, per forme di

---

inefficace attribuzione dei *property rights*: i) *the free-rider problem*; ii) *the portfolio problem*; iii) *the horizon problem*; iv) *the control problem* v) *the influence problem*.

<sup>369</sup> CHADDAD F., COOK M. L., *op. cit.*, pp. 358-359.

<sup>370</sup> COOK M. L., ILIOPOULOS C., "*Beginning to Inform the Theory of the Cooperative Firm: ...*", *op. cit.*, p. 529. Allo stesso modo le disposizioni dei PECOL di cui sopra (*Section 2.1* e ss.)

associazionismo economico dei produttori agricoli più solide e strutturate. Come si è avuto modo di apprezzare in più momenti, la legislazione comunitaria in tema di organizzazioni dei produttori, pur lasciando apparentemente “carta bianca” agli agricoltori circa le modalità di associazione loro concesse, di fatto spinge per fornire al fenomeno associazionistico una strutturazione ben definita al fine, da un lato, di controbilanciare il venir meno delle strutture e dei meccanismi protezionistici, dall’altro di impedire una più generale anarchia dei produttori nella scelta di tali modalità associative che di fatto produrrebbe una miriade di configurazioni differenti in un generale disordine tanto per una più sistematica applicazione della disciplina comunitaria, quanto in termini di effettiva efficacia sul *welfare* degli agricoltori.

In altri termini si è potuto vedere come l’associazionismo e su tutti il fenomeno delle cooperative si possa qualificare come una risposta automatica, quasi naturale, dei produttori agricoli alle molteplici pressioni ed inefficienze del mercato. Tale reazione e tali modalità di coalizione presentano nella loro forma più pura e semplice caratteristiche che esulano di molto dalle logiche del c.d. “fare impresa” che caratterizzano lo stereotipo imprenditoriale delle economie capitalistiche in cui le cooperative si ritrovano ad operare: su tutti principio mutualistico, principio del “*one member, one vote*”, collettivizzazione dei diritti e delle decisioni strategiche, approccio per così dire “comunitario” all’attività economica. La cooperativa nasce infatti come strumento collettivo di risposta allo strapotere del capitale in un periodo storico in cui le forme di tutela per produttori (e consumatori) oggi presenti e patrimonio delle legislazioni comunitarie e nazionali, non erano ancora state concepite: la cooperativa è stata la risposta della collettività all’avanzare dell’individualismo capitalista, la reazione dei “multi-deboli”, contro i “pochi-forti”.

Al di là degli slogan è innegabile come la cooperativa rappresenti una risposta in controtendenza alle logiche dominanti nell’economia di mercato di allora e di oggi. Ciò che però si osserva è la circostanza per la quale a partire da una struttura improntata sui principi sopra menzionati, tanto la legislazione dell’Unione a tutela dei produttori, quanto i produttori stessi tendano progressivamente a “snaturare” la forma-cooperativa di fatto plasmandola, a livello di struttura interna ed assetto decisionale, sempre di più ad

immagine e somiglianza di quella che può qualificarsi come una IOF, con *performance* produttivo-economiche che quasi sistematicamente giustificano tale evoluzione. L'inclusione di soggetti non-membri negli organi decisionali, le *mergers* con entità economiche non appartenenti al fenomeno cooperativo (IOF ed altre) e la progressiva ibridazione della struttura originale, hanno introdotto sui mercati agricoli delle entità che per quanto mantengano un'impostazione simile alla forma cooperativa, di fatto tendono a somigliare a ben altri modelli produttivi.

In generale, a nostro parere, il fenomeno può essere ricondotto a quel più ampio processo di cambiamento ed adattamento dei mercati agricoli e dei soggetti in essi operanti, al nuovo *status quo* che caratterizza l'Unione europea in termini di apertura delle frontiere economiche e liberalizzazione degli scambi commerciali: in un contesto in cui l'intervento diretto dello Stato (o dei governi sovranazionali) viene meno, le soluzioni di risposta agli inevitabili ed inesorabili cambiamenti nel panorama economico sono di fatto demandati all'autonomia privata dei produttori agricoli che agisce in ottica di adattamento al sistema così creato e che di base è tarato su di un modello di impresa che si rappresenta maggiormente con la IOF.

Ciononostante la cooperazione più pura e vicina alla sua forma originaria che probabilmente continua a mantenere quell'elemento di maggiore supporto reciproco e mutualismo tra produttori, resta viva ed efficace soprattutto in contesti più circoscritti e prevalentemente locali, potendo continuare a perdurare grazie tanto all'impostazione per così dire "ideologica" di certi produttori, quanto alla sensibilizzazione dei consumatori che, come si è avuto più volte modo di rimarcare nel presente lavoro, rimane un'azione assolutamente necessaria e da condurre parallelamente alle iniziative di policy comunitarie e non a sostegno della produzione agricola.

### **3. Associazionismo economico ed impatto sul *welfare* dei produttori agricoli.**

Molto si è discusso nel corso dei precedenti Capitoli circa le possibilità offerte ai produttori dagli strumenti dell'associazionismo economico delineati dal diritto europeo, enfatizzando la necessità di una loro più sistematica e concreta adozione alla luce di un potenziale ancora non del tutto pienamente sfruttato. Si è inoltre più volte ribadita l'estrema eterogeneità tanto delle concrete forme di associazionismo a cui i produttori ricorrono, quanto delle dinamiche produttive e relazionali tra aree geografiche e/o tra diversi settori di produzione. Il mercato primario europeo si qualifica infatti come estremamente frastagliato ed appare quanto mai complicato ricondurre le modalità operative implementate nei vari settori merceologici a dinamiche uniche ed omogenee. Di qui la necessità di una legislazione che, per quanto unica e valida per ogni Stato Membro, permetta maggiore flessibilità possibile in termini di concretizzazione delle politiche europee a sostegno dei produttori agricoli.

Tanto premesso un primo rilievo che la dottrina ha permesso di individuare, emerso peraltro anche con riferimento al contesto delle cooperative sopra esposto, è la circostanza per la quale il contributo offerto dall'azione delle OP si qualifica come estremamente eterogeneo e legato intrinsecamente alla tipologia di prodotto commerciata, al contesto economico in cui esse svolgono la loro attività, al tipo di azione effettivamente perseguita, nonché alle caratteristiche della struttura associativa in termini di dimensioni e composizione<sup>371</sup>.

Un ulteriore insieme di elementi che determinano l'impatto dell'associazionismo economico in agricoltura, come brevemente anticipato, sono però legati a fattori che

---

<sup>371</sup> VAN HERCK K., *op. cit., passim*. L'Autrice propone una vastissima *review* della letteratura in materia di associazionismo economico dei produttori agricoli ponendo in luce come i contributi menzionati, spesso e volentieri di natura empirica, siano realizzati tramite il ricorso a due principali metodologie, la prima basata sull'analisi di quelle che possono essere le voci di bilancio ("*accountancy information*"), la seconda incentrata invece su più sofisticate analisi di performance economica ed efficienza tecnica delle OP e valutate sulla base dell'effettiva capacità produttiva ("*productive capacity*") di una data OP. Il ricorso ad una metodologia rispetto all'altra permette di rilevare diversi aspetti dell'effettiva efficienza di una OP e, di conseguenza, i risultati e le considerazioni tratti da tali lavori necessitano di essere sistematicamente contestualizzati. A ciò si aggiunga che anche FAŁKOWSKI e CIAIAN (*op. cit.*), sulla scia di VAN HERCK, pongano in evidenza come di fatto non esistano studi di portata generale relativamente all'impatto delle OP a livello europeo, ma, ad oggi, solo con riferimento a specifici settori. Le valutazioni e le conclusioni proposte dagli Autori sono pertanto basate su contributi riferiti a contesti geografici non necessariamente appartenenti a quelli dell'Unione, ma spesso e volentieri ad essa esterni.

esulano dagli aspetti meramente economici e/o legati alle dinamiche contrattuali, ma affondano le proprie radici nel substrato sociale e culturale che caratterizza un determinato Stato Membro. In particolar modo quando si analizzano le dinamiche che caratterizzano quelle che di fatto sono associazioni di individui ancor prima che di produttori agricoli (o persone giuridiche nei casi più articolati), ad emergere quali fattori determinanti le spinte alla cooperazione sono considerazioni legate al grado di fiducia che i singoli soggetti ripongono tanto sulla struttura che vanno a costituire o a cui scelgono di aderire, quanto, più in generale, sull'*environment* istituzionale che disciplina il loro contesto operativo. In altri termini, a fronte di un quadro normativo che introduce e delinea specifiche modalità di associazionismo e di fatto spinge i produttori a sfruttare tale possibilità, risulta centrale capire quali siano le effettive motivazioni che portano i produttori agricoli in un primo momento ad associarsi e, in secondo luogo, a mantenere stabili le forme di cooperazione.

A fronte di una legislazione dell'Unione europea ormai armonizzata ed equivalente a livello nazionale ed a fronte di equivalenti incentivi all'associazionismo ed alla cooperazione, la menzionata disomogeneità nella manifestazione dei fenomeni associativi deve necessariamente essere ricondotta ad elementi legati ai diversi contesti sociali, istituzionali e culturali in cui una data categoria di produttori si ritrova ad operare<sup>372</sup>. A loro volta questi elementi possono essere legati a specifiche peculiarità di

---

<sup>372</sup> FAŁKOWSKI J., CIAIAN P., *op. cit.*, p. 13. Gli Autori (p. 21 e ss.) hanno individuato una serie di fattori che influenza la frequenza e stabilità delle forme associazionistiche sintetizzandoli nelle seguenti categorie: i) le strutture sociali ed i *network* tra produttori; ii) l'eterogeneità del gruppo di produttori; iii) il capitale umano e sociale; iv) le caratteristiche strutturali tipiche del settore; v) l'informazione e l'accesso al mercato; vi) le *policy* di settore. Con riferimento all'ultimo punto, un ruolo determinante di spinta all'associazionismo è sicuramente dato dal ruolo delle *policy* dedicate a rafforzare la posizione dei produttori sui mercati agricoli. A tal proposito assume estrema rilevanza il "*design*" della normativa a supporto di OP/AOP la quale deve allo stesso tempo incentivare l'associazionismo economico dei produttori agricoli ponendo però chiari obiettivi e modalità di valutazione e riscontro materiale dell'attività posta in essere. Il tema è già stato preso in considerazione nel corso del Capitolo II quando si sono delineate le linee evolutive della PAC post 2020 e si è posto in risalto il tentativo da parte del legislatore europeo di migliorare l'apprezzabilità e la valutabilità dell'azione posta in essere dagli agricoltori e dalle associazioni a cui essi prendono parte. Se da un lato l'Unione offre strumenti di supporto all'attività agricola e agli effetti di *spillover* positivi che da essa possono derivare, dall'altro le forme di supporto diretto ed indiretto devono essere giustificate dal perseguimento di specifici obiettivi e dal rispetto di parametri di performance

Stati Membri all'interno dell'Unione, ma anche a singole e più circoscritte realtà regionali, caratterizzate da elementi specifici propri per quanto riguarda dinamiche di produzioni, profili relazionali tra i singoli produttori, ma anche criticità ambientali, aspetti sociali e politici<sup>373</sup>.

Proprio le relazioni interpersonali tra i componenti di una data OP (e tra questi e l'OP stessa) possono influenzare notevolmente le dinamiche relazionali interne alla struttura associativa. È infatti dimostrato, pur senza forte evidenza sotto un profilo di correlazione statistica, come ad esempio l'esistenza di legami di amicizia o parentela sicuramente permetta un più efficace dialogo tra i membri dell'organizzazione, così come una più trasparente circolazione delle informazioni con una conseguente maggiore fluidità delle attività poste in essere. Allo stesso tempo si denota un indebolito *enforcement* circa le misure correttive per quanto riguarda comportamenti sanzionabili o azioni di *moral hazard*, essendovi un minor incentivo alla punizione e/o espulsione del membro deviante. Ancora, emerge come in presenza di forti legami interpersonali aumentino le possibilità che l'organizzazione si formi con dinamiche *bootm-up* e quindi per iniziativa di più produttori distinti e non di un singolo individuo "dominante".

Non si può non menzionare, a titolo di esempio, come storicamente l'unità produttiva agricola per eccellenza sia rappresentata dall'impresa familiare, in cui la forza lavoro è rappresentata appunto dai componenti del nucleo familiare stesso. Sotto questo profilo ed in merito alle considerazioni relative ai profili di *trust*, emergono valutazioni circa la possibilità/necessità di controllo esercitabile dal datore di lavoro sui lavoratori: non sempre è possibile controllare l'operato dei lavoratori ed in agricoltura, seppur non sistematicamente, ciò risulta particolarmente complesso andandosi ad inserire

---

prestabiliti e condivisi, al fine di evitare fenomeni di *moral hazard*, peraltro per nulla infrequenti, di formazioni di associazioni di produttori al solo scopo di lucrare sulle forme di aiuto offerte dall'Unione.

<sup>373</sup> BIJMAN J., "Producer organisations in value chains...", *op. cit.*, p. 13 e ss. L'Autore, nel menzionare gli elementi che possono intralciare il perseguimento degli obiettivi comuni dei produttori che si associano in una OP, riporta oltre ad aspetti maggiormente legati a profili di *market power* e per così dire "strategy plans", anche problematiche legate ad eterogeneità di interessi, incomunicabilità tra i membri, mancanza di *commitment* rispetto alla "direzione comune intrapresa", nonché mancanza di fiducia tanto nei *partners* commerciali quanto nella struttura associativa in sé, come si è peraltro menzionato in testo in precedenza. Sul punto anche il Report della *English Food and Farming Partnership* (EFFP), *op. cit.*, p. 54 e ss.

nell'insieme di quegli elementi di "rigidità" che caratterizzano l'attività agricola e che generano costi aggiuntivi per il produttore<sup>374</sup>. Da questo punto di vista il fatto che l'azienda familiare impieghi come forza lavoro i membri della famiglia aumenta e rafforza (o dovrebbe aumentare e rafforzare) i profili di fiducia da parte del datore di lavoro rispetto all'operato dei lavoratori, riducendo così eventuali costi aggiuntivi per implementare forme di controllo. Sotto un diverso punto di vista invece, i membri del nucleo familiare costituenti l'azienda possono vantare dei diritti sui beni della stessa e di conseguenza metteranno a disposizione dell'attività svolta più dedizione, in vista di un accresciuto beneficio personale nel medio-lungo termine<sup>375</sup>. Allo stesso tempo gli effetti positivi derivanti dalla c.d. "*family loyalty*", saranno compensati da un punto di vista produttivo, dalla dimensione della famiglia stessa, che in un contesto di azienda familiare si andrà a qualificare come limite della capacità produttiva del nucleo agricolo, tanto è vero che, laddove una forma di controllo sull'operato dei lavoratori si rivela possibile, l'azienda familiare viene subito surclassata da altre forme di organizzazione agricola della produzione<sup>376</sup>.

Ad emergere tra i fattori di interesse negli studi relativi alle performance dell'associazionismo economico dei produttori agricoli è proprio il ruolo svolto dal "*social capital*" il cui nucleo profondo si rinviene nel connubio di "*network, norms of reciprocity and trust*"<sup>377</sup>. Proprio l'elemento della fiducia (*trust*) sembra giocare un ruolo determinante nella sistematica reiterazione del fenomeno associativo, andandosi a qualificare come vero nucleo fondante della spinta aggregativa dei produttori agricoli. La scelta, ad esempio, del modello cooperativo rispetto a quello della IOF sopra descritto, fonda le sue radici proprio sulla fiducia dei produttori rispetto agli altri membri della struttura associativa, ma anche rispetto alla struttura associativa in sé (e conseguentemente sulle sfere manageriali), tanto è vero che si è arrivato ad affermare che

---

<sup>374</sup> VALENTINOV V., "*Why are cooperatives important in agriculture? An organizational economics perspective*", in *Journal of Institutional Economics*, n. 3, 2007, p. 59 e ss.

<sup>375</sup> In merito si veda POLLAK R., "*A Transaction Cost Approach to Families and Households*", in *Journal of Economic Literature*, n. 23, 1985, pp. 581-608.

<sup>376</sup> *Ibidem*. In merito anche VALENTINOV V., *op. cit.*, p. 61 e ss.

<sup>377</sup> BIJMAN J. et al., *Support ...*, *op. cit.*, p. 88 e ss.

“*trust makes or breaks a cooperative*”<sup>378379</sup>. Il modello cooperativo e più in generale la cooperazione tra produttori sembra essere intrinsecamente correlato all’elemento di fiducia reciproca esistente tra gli stessi, tanto da qualificarsi come discriminante per la sopravvivenza di una struttura associativa ancor più rispetto a rilievi legati a questioni più strettamente economiche e/o di gestione d’azienda.

Posto dunque che l’efficacia della cooperazione dovrà essere di volta in volta valutata in base al settore di appartenenza nonché sulla base di valutazioni legate al contesto sociale, culturale e politico di azione e venendo a trattare gli aspetti più strettamente economici riguardanti l’operato dell’associazionismo economico, è ampiamente dimostrato come la costituzione di OP da parte dei produttori agricoli impatti positivamente sul loro *welfare* principalmente in termini di collocamento del prodotto sul mercato e, quindi, rafforzamento del *bargaining power* dei produttori associati, nonché a livello di servizi resi ai membri, soprattutto in termini di adeguamento del prodotto agli standard qualitativi richiesti per l’immissione e la circolazione del prodotto sui mercati dell’Unione<sup>380</sup>.

### **3.1. L’accreciuto *bargaining power* dei produttori: la *competitive yardstick theory*.**

Come peraltro già menzionato nel corso del presente lavoro, giova premettere come, in generale, le forme di associazionismo dei produttori agricoli abbiano riscosso maggior successo in contesti in cui il livello di cooperazione si presenta maggiormente elevato e consolidato da tempo. Come anticipato, un ruolo determinante in tal senso è svolto dai fattori sociali, storici e culturali nella diffusione dell’associazionismo nelle varie realtà

---

<sup>378</sup> L’espressione è rinvenibile in SHAFFER J.D., “*Thinking About Farmers’ Cooperatives, Contracts, and Economic Coordination*”, in J.S. Royer (ed.), “*Cooperative Theory: New Approaches*”, ACS Service Report Washington, DC: USDA. no. 18, 1987, pp. 61-86.

<sup>379</sup> In merito, con riferimento specifico al contesto di cui al titolo del contributo, si veda HARVEY S. J., SYKUTA M., “*Farmer Trust in Producer- and Investor-owned Firms: Evidence from Missouri Corn and Soybean Producers*”, in Contracting and Organizations Research Institute Working Paper No. 14, November 2014.

<sup>380</sup> FALKOWSKI J., CIAIAN P., *op. cit.*, si vedano le pp. 29 e ss. Gli Autori nell’individuare la dottrina di riferimento suddividono in categorie diverse gli ambiti nei quali l’associazionismo dei produttori agricoli impatta positivamente. La suddivisione proposta nel testo è una volontaria semplificazione.

statali europee (e non solo): proprio in quegli Stati Membri in cui la cooperazione tra produttori agricoli affonda più in profondità le proprie radici ed è pratica consolidata, si individuano i risultati più convincenti e promettenti. Sono dunque elementi di carattere spesso non quantificabile e misurabile a determinare la buona riuscita della diffusione del fenomeno associativo, a prescindere dal sostegno che le *policy* nazionali o comunitarie possono offrire<sup>381</sup>.

Altro rilievo di carattere generale è poi relativo al fatto che mediamente all'aumentare della dimensione della OP, tanto in termini di membri di appartenenza (e quindi di *output* conferito e/o servizi resi), quanto di *market share* detenuta, sembrano aumentare i benefici per gli associati, dal momento che l'organizzazione così determinata avrà la possibilità di "spalmare" i costi fissi legati all'attività produttiva su una più vasta quantità di prodotto conferita dagli associati, permettendo in tal modo il raggiungimento di migliori economie di scala, di prezzi più elevati al momento della vendita, nonché la fornitura di migliori servizi<sup>382</sup>. Ancora, OP di maggiori dimensioni e che pongono sul

---

<sup>381</sup> Sotto tale profilo sono di estremo interesse le valutazioni circa le problematiche di diffusione della cooperativa in quegli Stati Membri dell'Europa orientale per anni sotto il controllo dell'Unione Sovietica la quale, esattamente come le altre realtà politiche di stampo comunista, si sono appropriate dello "strumento-cooperativa" facendone un modello di produzione generalizzata ed imponendolo a livello statale a tutti i settori produttivi. È interessante osservare quindi come benché le cooperative o strutture giuridiche molto simili ad esse siano di fatto diffuse in tali Stati Membri, si preferisce denominarle in modi differenti proprio per non generare sospetto o rifiuto da parte dei produttori o del mercato in generale, pur di fatto svolgendo attività assimilabili pressoché totalmente a quella delle cooperative.

<sup>382</sup> Recenti studi hanno infatti dimostrato che richiedere che le OP/AOP rispettino alcuni requisiti minimi in termini di dimensioni abbia effetti positivi sull'impatto che le stesse possono poi avere a livello di *bargaining power* sul mercato di riferimento. Si veda SORRENTINO et al., "Strengthening Farmers' Bargaining Power in the New CAP", in *International Journal on Food System Dynamics*, pp. 123-127. VELAZQUEZ B., BUFFARIA B., op. cit., p. 9. Il rapporto tra dimensione e *profitability* delle OP non è individuato dalla dottrina di riferimento come sistematicamente lineare e talvolta le maggiori potenzialità economiche di un'organizzazione dei produttori non si traducono necessariamente in migliori performance a favore degli associati. Sebbene nella stragrande maggioranza dei casi valga la regola generale di cui in testo, alcuni autori non individuano una significativa relazione tra la dimensione dell'OP e la sua *profitability* (tra i molti si veda McKEE G. "The Financial Performance of North Dakota Grain Marketing and Farm Supply Cooperatives", in *Journal of Cooperatives*, 2008, n. 21, p. 32). Altri ancora individuano una relazione non lineare tra dimensione delle OP e loro efficienza, ponendo in luce come ad essere più efficienti, oltre alle OP più grandi, siano anche le OP di minori dimensioni (HAILU G., GODDARD E. W., JEFFREY S. R. "Measuring efficiency in fruit and vegetable marketing co-operatives with heterogeneous technologies in Canada", in *American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Providence, Rhode Island, 2005, July, pp. 12-13). All'aumentare delle dimensioni, le OP tendono: i) a presentare

mercato un output maggiormente diversificato (operazione più complicata per OP di minori dimensioni, spesso e volentieri specializzate in un unico prodotto di qualità elevata) avranno mediamente profili di efficienza maggiormente elevati garantiti da una struttura organizzativa più attrezzata<sup>383</sup>. Sotto questo ultimo profilo appare però interessante rilevare come da un punto di vista operativo la scelta della quantità e tipologia di prodotto da porre sul mercato possa vedere contrapposte le volontà dei membri e degli organi manageriali della cooperativa: i *manager* mediamente preferiranno integrare i processi produttivi tentando una omologazione degli stessi e riducendo le tipologie di prodotto o addirittura ponendo sul mercato un'unica classe di prodotto per poter sfruttare al meglio le economie di scala, riducendo e semplificando allo stesso tempo i processi di *decision-making*. Dal canto loro i produttori, pur aderendo alla cooperativa e quindi volontariamente concedendo parte della loro autonomia decisionale, tenderanno mediamente a voler mantenere la propria identità, perseguendo i propri eterogenei interessi e preservando le proprie modalità produttive<sup>384</sup>.

Tanto premesso, venendo ad analizzare gli effetti dell'associazionismo economico sulle attività poste in essere dalle OP, si osservano risultati positivi soprattutto in termini

---

mediamente maggiori problemi nella gestione del debito e dei tassi di interesse; ii) ad investire eccessivamente in risorse comuni fisse (es.: impianti di stoccaggio) per poter soddisfare gli interessi degli associati, soddisfacendo così interessi di breve-medio termine, ma pregiudicando risorse utilizzabili per investimenti di medio-lungo; iii) a presentare maggiori problemi di gestione interna relativi all'esistenza di maggiori interessi talvolta tra loro contrastanti.

<sup>383</sup> VAN HERCK K., *op. cit.*, p. 26.

<sup>384</sup> BIJMAN J., "*Producer organisations in value chains...*", *op. cit.*, p. 19 e ss. L'Autore pone poi in luce come, a seconda dell'orientamento della cooperativa-OP in questione il management opterà per una soppressione o per una valorizzazione dell'eterogeneità degli interessi generalmente perseguiti dai produttori membri. Sotto questo aspetto vale la pena notare come produttori simili, in termini di omogeneità di prodotto posto sul mercato, tendano ad associarsi con più facilità e come l'OP così creata presenti mediamente migliori opportunità di successo e stabilità in termini economico-produttivi. Allo stesso tempo una composizione maggiormente eterogenea dell'organizzazione potrebbe favorire ad esempio una maggiore condivisione di *skills* strategiche tra i membri così come una maggiore condivisione del rischio legato, ad esempio, alla fase realizzativa del bene alimentare prodotto, tanto è vero che in casi di difficoltà economica le OP/AOP tendono ad aprire le porte a *partners* economicamente più solidi e strutturalmente disomogenei proprio per rivitalizzare l'attività stagnante dell'associazione considerata. Ancora, analogamente alle considerazioni sopra esposte, un elevato grado di eterogeneità all'interno di una singola OP/AOP porrà con maggiore probabilità problematiche legate ad un incremento di costi di *management* e di transazione legati ad un minor livello di fiducia reciproca tra i membri e ad un rallentato flusso di informazioni interno all'organizzazione stessa.

di: i) ottenimento di economie di scala e minimizzazione dei costi di transazione legati all'immissione del prodotto sul mercato; ii) *pooling* (concentrazione) dell'offerta e quindi di miglioramento e facilitazione delle negoziazioni con un conseguente rafforzamento della posizione contrattuale dei produttori; iii) investimenti strategici dei produttori con particolare riferimento agli standard qualitativi dei prodotti<sup>385</sup>. Tale miglioramento si osserva non solo rispetto ai possibili *buyers* collocati a valle della filiera, ma anche con riferimento ai fornitori di materie prime. In tal modo i produttori, unendosi all'interno di OP, possono essere in grado da un lato di imporre prezzi più elevati per il proprio output, dall'altro di ottenere costi inferiori per quanto riguarda l'approvvigionamento di materie prime necessarie alla produzione<sup>386</sup>.

L'unione delle forze contrattuali dei singoli produttori sotto l'egida di una OP avrà l'effetto di diminuire l'elasticità di sostituzione degli input dei distributori-trasformatori e allo stesso modo quelle degli output per i fornitori a monte della filiera. Come posto in evidenza in precedenza, essendo queste due sezioni della filiera agro-alimentare quelle più concentrate, fino alla costituzione della menzionata condizione di monopsonio o, nella migliore delle ipotesi, di oligopsonio, spesso e volentieri il singolo produttore

---

<sup>385</sup> Come esposto nel Capitolo I, la realizzazione di una consolidata e precisa normativa di *food safety* a livello europeo ha visto la nascita e la diffusione capillare di specifici standard qualitativi che i produttori sono tenuti a rispettare per poter operare l'immissione nel mercato della propria produzione. Parallelamente al rispetto di standard minimi qualitativi i quali hanno come obiettivo principale la tutela della salute del consumatore, si è diffusa in modo sempre più consistente sul territorio dell'Unione la tutela dei segni distintivi dei prodotti agricoli con specifico riferimento ai marchi di indicazione geografica o di prodotto tipico, i quali, per essere adottati, richiedono il rispetto di stringenti parametri produttivi da parte dei produttori che desiderano porli in commercio. Con specifico riferimento a questo secondo gruppo di certificazioni si fa riferimento ad elementi che incidono in modo estremamente significativo sulla commerciabilità del prodotto e più precisamente sul prezzo imponibile al consumatore finale, con un incremento notevole dei margini di introito per i produttori, qualora vendano direttamente, o per i distributori/trasformatori. Ancora la menzionata elevata concentrazione del settore della trasformazione e distribuzione dei prodotti alimentari ha ulteriormente contribuito ad un innalzamento e omogeneizzazione di tali standard qualitativi di fatto costringendo i produttori a uniformarsi alle richieste dei segmenti di filiera a valle. Ebbene questa doppia categoria di standard richiede un notevole dispendio di risorse economiche e l'impegno ad effettuare consistenti investimenti per garantire la presenza di strutture adeguate e/o per rispettare le norme igienico-sanitarie secondo le modalità delineate dalla normativa di *food safety* dell'Unione. Nella quasi totalità dei casi i produttori, singoli agricoltori o imprese di piccole e medie dimensioni, faticano a rispettare i parametri fissati o non dispongono delle risorse necessarie per impostare le proprie strutture e attività produttive al fine di raggiungere determinati livelli qualitativi di output.

<sup>386</sup> VAN HERCK K., *op. cit.*, p. 16.

agricolo si ritrova nell'impossibilità di sostituire, a valle o a monte, il soggetto con cui interfacciarsi, ritrovandosi di fatto a dover accettare condizioni contrattuali poste quasi unilateralmente. Diversamente, operando un *pooling* della propria offerta commerciale, i produttori saranno da un lato in grado di ridurre le alternative contrattuali delle controparti a valle e monte della filiera, dall'altro, tramite l'ottenimento delle menzionate economie di scala, di accedere a nuovi mercati, magari geograficamente lontani da quelli in cui tradizionalmente i produttori membri operano e precedentemente "inaccessibili" per via di forme di investimento superiori alle capacità economiche del singolo produttore, ma alla portata di un'organizzazione collettiva strutturata ed economicamente più solida. Proprio sotto tale profilo è stato rilevato come le OP operanti in Stati Membri geograficamente più piccoli presentino migliori indici di internazionalizzazione e di capacità di export del prodotto dei produttori membri<sup>387</sup>. Operando in mercati interni maggiormente ristretti, al fine di ottenere migliori risultati economici in termini di vendite tali organizzazioni sono spesso costrette ad individuare nuovi mercati esteri, all'interno o all'esterno dell'Unione.

---

<sup>387</sup> EBNETH O., TEUVSEN L., "*Internationalization and financial performance of cooperatives: empirical evidence from the European dairy sector*", in Proceedings of the Annual World Food and Agribusiness Symposium and Forum, 2005, p. 14. Gli Autori, con specifico riferimento al settore lattiero-caseario tedesco, pongono in evidenza come la detenzione di elevate *market shares* del proprio mercato di appartenenza da parte delle OP (operazione più agevole in mercati geograficamente ridotti e meno "popolati" in termini di *competitors*) si qualifichi come base per una futura espansione dell'attività delle stesse in "mercati esteri".

In merito al processo di internazionalizzazione delle OP, la dottrina di settore ha dimostrato come l'associarsi in strutture comuni permetta ai produttori di superare le barriere economiche andando a coprire i costi legati agli investimenti per l'aumento qualitativo del prodotto di vendita e/o alla creazione e promozione del proprio brand. Non solo, in questo modo ci si aspetta anche che le OP/AOP permettano ai produttori di avere una più vasta gamma di prodotti e quindi accedere con più facilità a *high value markets*, incrementando non solo la quantità di prodotto immessa sul mercato, ma anche i propri margini di profitto. Con specifico riferimento poi alle forme di integrazione verticale, le menzionate OI, e al fine di garantire sempre maggiore qualità, i segmenti a valle della filiera spingono per una sempre maggiore coordinazione verticale permettendo ai grossisti e ai trasformatori di standardizzare la qualità dei prodotti, aumentandone il *bargaining power* e ottenendo economie di scala. In tal senso, onde arginare tale posizione rafforzata del segmento centrale della filiera, le OP/AOP possono permettere ai produttori di collocarsi in *high value chains*, senza però subire condizioni e standard imposti unilateralmente "dal basso" e garantendo così la riorganizzazione dei rapporti con i buyer e i fornitori.

Ancora, è dimostrato come l'associazionismo possa sortire significativi effetti in merito alla soluzione dei c.d. “*hold-up problems*”<sup>388</sup>, vale a dire situazioni in cui la controparte commerciale, economicamente più forte e contrattualmente favorita, pone in essere comportamenti opportunistici per ottenere, ad esempio, un prezzo di vendita del bene alimentare inferiore rispetto al livello ottenibile dal produttore in caso di regolare contrattazione. Il caso è particolarmente rilevante se si pensa, ad esempio, alle problematiche legate alla necessità, da parte dei produttori, di smaltire rapidamente (tramite la vendita) prodotti alimentari altamente deperibili (caso paradigmatico è quello del settore lattiero-caseario): in tale contesto la controparte a valle della filiera potrebbe temporeggiare rallentando il processo di contrattazione e/o consegna del prezzo per spingere il produttore, il quale rischia il deperimento del prodotto e la perdita di intere produzioni, a vendere ad un livello inferiore il bene.

Per quanto non sia e non debba essere l'unico aspetto da prendersi in considerazione nell'analizzare l'impatto dell'associazionismo economico sul *welfare* dei produttori, è inevitabile focalizzare l'attenzione sul ritorno economico che gli agricoltori di fatto ottengono tramite la partecipazione a forme associative, tanto in termini di riduzione di costi, quanto in termini di effettivo aumento degli introiti, tramite un prezzo di vendita più alto. Giova inoltre menzionare come la maggior parte degli studi si concentri sull'effetto dell'associazionismo sul reddito dei produttori senza indagare però come tale aumento (qualora si verifichi) effettivamente avvenga. Tale difficoltà è sostanzialmente data dall'altissima interconnessione dei nessi di causa-effetto che collegano (o dovrebbero collegare) l'appartenenza ad una OP con un più o meno diretto aumento del reddito o, in generale, del *welfare*<sup>389</sup>.

Ebbene una consistente linea di dottrina ha tentato negli anni di dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra l'appartenenza ad una organizzazione di produttori/cooperativa e l'aumento dei benefici ottenibili in termini di *welfare* degli agricoltori membri. Ciò che emerge in particolare da questi studi sembra essere un'evidenza relativa all'aumento dei margini di profitto grazie alla partecipazione a forme

---

<sup>388</sup> FALKOWSKI J., CIAIAN P., *op. cit.*, si vedano le pp. 31-32.

<sup>389</sup> VAN HERCK K., *op. cit.*, p. 16.

associative: la c.d. “*competitive yardstick theory*” stabilisce infatti come più le OP sono forti in termini economici, maggiori sono i prezzi che i produttori ricevono a seguito dell’immissione nel mercato dei loro prodotti<sup>390</sup>. La teoria opera ipotizzando uno scenario in cui in un dato mercato regionale coesistono OP (cooperative per la precisione) e IOF e dove i componenti delle prime possono giudicare la validità (*fairness*) dei prezzi offerti dalle seconde al momento dell’acquisto dei prodotti agricoli operando un confronto con il sistema di fissazione di prezzi interno alla OP stessa la quale non deve tener conto del soddisfacimento degli interessi di altri *shareholders* se non gli stessi produttori che si qualificano allo stesso tempo come proprietari della OP-cooperativa. Col tempo il *pricing* della cooperativa diviene di dominio pubblico andando ad individuare un riferimento per il mercato e per il prezzo praticabile anche dalle IOF, le quali dovranno adeguarsi al fine di non perdere *partner* commerciali, ed agendo di fatto da fattore regolatore per l’intero mercato di un dato prodotto, contribuendo così all’aumento del prezzo (sempre a livello locale-regionale) del prodotto realizzato. La teoria risulta applicabile allo stesso modo per quanto riguarda i fornitori di input produttivi: la presenza di cooperative che forniscono i produttori in un dato mercato contribuirà a diminuire i prezzi regionali degli input<sup>391</sup>. Parte della dottrina ha sottolineato come il fulcro dello *yardstick effect* sia individuabile nel *commitment* della cooperativa a redistribuire i profitti tra i membri. Caratteristica fondamentale legata agli *income rights*, il c.d. “*zero profit constraint*” differenzia in modo sostanziale le OP-cooperative dalle IOF, laddove le prime redistribuiscono tra i membri tutto il profitto ottenuto dallo svolgimento della propria attività<sup>392</sup>.

È in tal senso che a nostro avviso può essere ripresa, ancora una volta, l’espressione relativa all’azione delle OP *nel e per il* mercato menzionata nel precedente Capitolo: si osserva infatti come la presenza di organizzazioni di produttori che operano attivamente nel mercato di fatto influenzi (positivamente) non solo il benessere dei produttori membri,

---

<sup>390</sup> La teoria è stata inizialmente elaborata dal *seminal work* di COTTERILL R. W., “*The Competitive Yardstick School of Thought*”, in *American Cooperation 1984*, edited by American Institute of Cooperation, 1984, 41–53. Washington, DC: American Institute of Cooperation.

<sup>391</sup> La ricostruzione della *cooperative yardstick theory* riportata in testo è ripresa da quella proposta da HANISCH M., ROMMEL J., MÜLLER M., *op. cit.*, pp. 153-154.

<sup>392</sup> LIAO Q., HENDRIKSE G., “*Pooling and the Yardstick Effect of Cooperatives*”, in *Agricultural Systems*, n. 143, 2016, p. 102.

ma anche il mercato nel suo insieme, portando verosimilmente dei benefici ad una più ampia collettività di individui. In altri termini, se si vuole, lo *yardstick effect* può essere interpretato come esternalità di una precisa scelta di *governance* interna della struttura produttiva (vale a dire il modello cooperativo) che genera ricadute positive anche sui soggetti non membri della OP considerata costringendo le controparti IOF a praticare prezzi di acquisto più elevati per attrarre controparti commerciali<sup>393</sup>.

Analogamente a quanto menzionato in apertura del paragrafo, anche i nessi causali dello *yardstick effect* non sono stati individuati con precisione ed univocità<sup>394</sup>. Oltre agli aspetti legati agli *income rights* e alle tematiche circa l'attribuzione dei diritti di *ownership* di cui al precedente paragrafo, che pressoché innegabilmente svolgono un ruolo decisivo nell'incremento delle entrate per i produttori membri, la dottrina non è unanime nell'individuare altre dinamiche determinanti tale miglioramento. Sotto tale profilo, ad esempio, vi è divisione circa il ruolo svolto dalle *membership policy* delle cooperative: secondo alcuni infatti una *closed membership* non permetterebbe alla cooperativa di concentrare sufficiente offerta di prodotto per contrastare il potere delle controparti commerciali<sup>395</sup>. Altri sostengono invece come una *open membership* finirebbe per portare alla cooperativa ad una condizione di *overproduction* dove la struttura si ritrova a ricevere una eccessiva quantità di prodotto da parte dei membri che poi non troverebbe collocamento nella sua totalità sul mercato, impedendo quindi di massimizzare il *welfare* dei produttori associati<sup>396</sup>.

---

<sup>393</sup> *Ibidem*.

<sup>394</sup> Sotto tale profilo si veda a titolo di esempio HOFFMAN S. H., ROYER S. J., “*Evaluating the Competitive Yardstick Effect of Cooperatives on Imperfect Markets: A Simulation Analysis*”, Paper presented at *Western Agricultural Economics Association 1997 Annual Meeting*, July 13-16, 1997, Reno/Sparks, Nevada. Gli Autori operano un'analisi empirica dello *yardstick effect* tramite il ricorso a diversi modelli economici ottenendo risultati non sempre univoci circa un effettivo effetto positivo del ruolo delle cooperative sul *welfare* dei produttori associati. In generale gli Autori (p. 12) osservano come sotto talune condizioni una *open membership cooperative* porta ad una addirittura ad una diminuzione del *welfare* dei produttori.

<sup>395</sup> HELMBERGER P. G., “*Cooperative Enterprise as a Structural Dimension of Farm Markets*”, in *Journal of Farm Economics*, n. 46, 1964, pp. 603–17. Allo stesso modo SEXTON R. J., “*Imperfect Competition in Agricultural Markets and the Role of Cooperatives: A Spatial Analysis*”, in *American Journal of Agricultural Economics*, n. 72, 1990, pp. 709–20.

<sup>396</sup> LEVAY C., “*Some Problems of Agricultural Marketing Co-operatives' Price/Output Determination in Imperfect Competition*”, in *Canadian Journal of Agricultural Economics*, n. 31, 1983, pp. 105–110.

#### **4. Associazionismo verticale: il potenziale inespresso delle Organizzazioni Interprofessionali.**

Nel corso dei precedenti paragrafi e del precedente Capitolo si è data particolare attenzione al ruolo svolto dalle forme di associazionismo *orizzontale* dei produttori agricoli, quindi a quelle modalità di cooperazione poste in essere da soggetti sostanzialmente concorrenti o, comunque, appartenenti alla stessa categoria economica, nello specifico quella di produttori agricoli.

Una particolare e separata attenzione meritano invece le modalità di associazionismo *verticale* nella filiera agro-alimentare le quali, all'interno della normativa europea, sono rappresentate dalle Organizzazioni Interprofessionali (OI), peraltro già menzionate nel corso del presente lavoro e disciplinate dagli artt. 157 e ss. del Reg. 1308/2013. L'inserimento delle OI all'interno dello strumentario a disposizione dei soggetti della filiera è stato concepito sostanzialmente con l'obiettivo di facilitare il dialogo tra i diversi *players*<sup>397</sup> soprattutto al fine di una maggiore e migliore diffusione delle informazioni e *best practices* circa le modalità realizzative del prodotto (o dei prodotti) con particolare riferimento all'incremento dei profili qualitativi dello stesso e al rafforzamento del processo produttivo nella sua totalità, dalla fase della produzione a quella della distribuzione<sup>398</sup>. Tali finalità vengono poste in primo piano anche alla luce del fatto che,

---

<sup>397</sup> Come lo stesso art. 157, par. 1, lett. a), Reg. 1308/2013 stabilisce, membro di una data OI può essere “*un qualsiasi rappresentante delle attività economiche connessi alla produzione ed almeno una delle seguenti fasi della catena di approvvigionamento: trasformazione o commercio, compresa distribuzione, di prodotti di uno o più settori*”, con ciò volendosi chiaramente indicare OP, cooperative, associazioni di produttori, nonché produttori individuali.

<sup>398</sup> Per un elenco completo delle attività esercitabili dalle OI al fine del riconoscimento europeo si veda l'art. 157, par. 1, reg. 1308/2013. Uno degli ambiti in cui una più intensa collaborazione a livello di operatori di filiera agroalimentare potrebbe portare grandi benefici è quello della gestione degli sprechi dal momento della produzione del prodotto alla fase di immissione dello stesso nel mercato. Una migliore gestione dell'aspetto meramente logistico legato alla distribuzione del prodotto sul mercato potrebbe portare netti miglioramenti in termini di riduzione degli sprechi alimentari. In tema, a titolo di esempio, si veda lo studio condotto da JEDERMANN R. et Al., “*Reducing food losses by intelligent food logistics*”, in *Philosophical Transactions*, 2014, su <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4006167/>.

sotto il profilo di un'azione diretta sul mercato, le OI non possono svolgere attività di produzione, trasformazione o commercializzazione dei prodotti realizzati (art. 158, par. 1, lett *d*) Reg. 1308/2013)<sup>399</sup> e tantomeno alcuna forma di fissazione o concertazione dei prezzi di vendita del prodotto e non sono soggette, se non in misura minima, alle forme di deroga rispetto ad una piena applicazione del diritto della concorrenza così come delineate nel precedente Capitolo (art. 210, par. 4, Reg. 1308/2013). In generale si è avuto modo di osservare che pur essendo le OI presenti nel panorama PAC da molto tempo, il loro potenziale non sembra sfruttato a pieno ed anzi la loro presenza sul territorio dell'Unione, pur in crescita secondo i dati degli ultimi anni, non sembra essere consistente, caratterizzandosi come estremamente eterogenea a livello geografico e dipendendo molto dalla tradizione associazionistica dei singoli Stati Membri<sup>400</sup>. Paradigmatica in tema di OI è l'esperienza francese<sup>401</sup> dove forme di associazionismo verticale di varia natura esistono sin dai primi decenni del secolo scorso e dove lo strumentario di matrice comunitaria è implementato con maggiore sistematicità ed efficacia. Proprio dall'esperienza francese derivano la maggior parte delle valutazioni circa l'impatto delle OI sulle attività riguardanti i mercati agricoli, tanto in senso positivo, quanto in termini di criticità e mancanza di rappresentanza di parti della filiera o di singoli soggetti all'interno della stessa. In generale ciò che l'esperienza transalpina ha permesso di individuare è una generale spaccatura della filiera in due tronconi, da un lato le fasi di produzione e trasformazione del prodotto alimentare che più spesso si associano per il

---

<sup>399</sup> Ad eccezione delle deroghe settoriali esplicitamente concesse agli artt. 162-163, Reg. 1308/2013.

<sup>400</sup> Alla luce di un apporto di dottrina estremamente ridotto e spesso e volentieri legato alle singole realtà nazionali, le valutazioni relative alle OI, alla loro diffusione sul territorio dell'Unione e sull'impatto positivo che la loro attività può avere sul *welfare* dei soggetti interessati dalla loro attività, sono tratte principalmente dal lavoro di BODIGUEL L. et Al., "*Study on Agricultural Interbranch Organizations in the EU*", European Commission Report, October 2016. Gli Autori fotografano lo stato di diffusione delle OI in Unione Europea, proponendo una prospettiva storica di diffusione di tali strumenti di integrazione verticale tanto a livello di legislazione comunitaria, quanto, soprattutto, a livello di normativa di singoli Stati Membri, analizzando la struttura assunta dalle OI in termini di *governance* e modalità di finanziamento e proponendo valutazioni circa il loro impatto sul *welfare* di produttori agricoli partecipanti e di altri soggetti operanti nella filiera agro-alimentare. Al lavoro sopra menzionato si aggiungono le rilevazioni menzionate in precedenza circa la diffusione degli strumenti associativi disciplinati dai Reg. PAC e contenute nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Applicazione delle norme dell'Unione in materia di concorrenza al settore agricolo*, *op. cit.*

<sup>401</sup> *Ibidem*, p. 22 e ss. e 138 e ss.

tramite di OI, dall'altra la fase della grande distribuzione, quasi sempre esclusa (per volontà propria) dalle organizzazioni interprofessionali. Quasi mai dunque le OI rappresentano la filiera nella sua totalità, ma spesso e volentieri solo una sua parte, inficiando in tal modo la comunicazione e la trasparenza tra gli *stakeholders* della filiera, se così si possono definire.

D'altro canto, si potrebbe osservare come una OI che raggruppi solo una sezione della filiera, ad esempio produzione e trasformazione, di fatto non svolga una funzione tanto diversa o significativamente più positiva di quella che può già porre in essere una OP-cooperativa che, tramite integrazione verticale, permette ai produttori di trasformare e distribuire il proprio prodotto senza dover passare per intermediari, arrivando direttamente al consumatore finale. La ratio delle OI consiste nella rappresentanza di tutta la filiera e la loro separata identità rispetto alle OP o all'associazionismo orizzontale si identifica proprio in questo aspetto. Qualora una OI di fatto ponga in essere la sua attività come surrogato di una OP, pur restando l'effetto positivo su mercato e produttori (di cui in seguito), viene a rappresentare in ogni caso uno strumento non sfruttato a pieno potenziale o, per meglio dire, un sostituto di quella che potrebbe qualificarsi come una modalità associativa ben più efficace per i produttori agricoli (vale a dire la OP).

Tanto premesso, seguendo il tema principale del presente Capitolo relativo all'impatto delle forme di associazionismo economico sul *welfare* dei produttori agricoli, è possibile introdurre alcune considerazioni circa il possibile ruolo che le OI possono svolgere in tale ambito anche e soprattutto tramite l'ottenimento del riconoscimento europeo che, alla stessa stregua delle OP, concede loro un più ampio margine di azione (art. 158, Reg. 1308/2013).

Da un punto di vista operativo, come menzionato, il ruolo esperibile dalle OI risulta ridotto e di impatto limitato, non potendo esse, in questo caso a differenza delle OP, agire in termini di negoziazione di quantità e prezzi. Ciò nonostante l'operato delle OI può impattare positivamente sotto il profilo delle condizioni contrattuali e nei rapporti economici tra soggetti collocati su diversi livelli della filiera andando in tal modo ad aumentare il *bargaining power* di quelli tradizionalmente più deboli. Le OI possono

infatti agire in termini di<sup>402</sup>: i) stesura di *standard contracts* ed implementazione di “*binding rules*” che vincolino i *partner* commerciali più forti economicamente al rispetto di precise regole contrattuali (in linea peraltro con quanto delineato dalla Direttiva 633/2019 sopra menzionata); ii) aumento della trasparenza nelle fasi contrattuali, pur non potendo la OI, ad esempio, pubblicare informazioni dettagliate ed in tempo reale sui prezzi praticati; iii) promozione collettiva del/i prodotto/i realizzati dagli aderenti a livello nazionale o internazionale, aumentandone la domanda e determinando quindi una riduzione dell’offerta che beneficerebbe i fornitori (siano essi produttori o trasformatori) in termini di *bargaining power*; iv) promozione e finanziamento della ricerca il che, naturalmente, permetterebbe la realizzazione di prodotti di qualità maggiore e/o maggiormente in linea con le preferenze dei consumatori finali. In generale l’azione posta in essere ruota attorno al rafforzamento del dialogo tanto tra soggetti della filiera, quanto tra la filiera ed i soggetti ad essa esterni, siano essi controparti commerciali, consumatori o istituzioni.

Per quanto le dinamiche sopra descritte possano essere in qualche modo apprezzate e reggano sotto un profilo teorico-concettuale, risulta però estremamente arduo individuare con precisione i nessi di causa-effetto che permettano di attribuire all’azione implementata dalle OI una effettiva connessione con l’impatto positivo su *income* e *bargaining power* dei produttori. Come peraltro rilevato nei paragrafi precedenti in tema di OP-cooperative, l’elevata complessità di dinamiche che caratterizzano le filiere agro-alimentari ed agro-industriali impediscono di individuare con precisione tali nessi causali, a maggior ragione nel caso delle OI che risultano uno strumento associativo in parte inesplorato ed operante in via per così dire indiretta per quanto riguarda il potenziamento della condizione dei produttori agricoli.

Alla luce di quanto esposto, l’azione posta in essere dall’associazionismo verticale a nostro avviso può essere maggiormente apprezzata sotto i profili della supervisione della fase contrattuale interna alla filiera e con particolare riferimento alla gestione e contingentamento dei fenomeni di *contract farming* di cui si è discusso nei paragrafi

---

<sup>402</sup> Si veda il menzionato art. 157 del Reg. 1308/2013 e di nuovo BODIGUEL L. et Al., “*Study on Agricultural Interbranch Organizations in the EU*”, *op. cit.*, p. 128 e ss.

precedenti e sotto il profilo dell'attività di *lobbying* che le OI sono in grado di implementare con riferimento ai rapporti con soggetti ad essa esterni.

Avendo limitate possibilità di perseguire un'azione diretta sul mercato, risulta di estremo interesse sondare il potenziale esprimibile da tali organizzazioni a livello di rappresentanza della filiera, dei suoi soggetti e dei suoi prodotti tanto a livello commerciale rispetto ai consumatori finali o a potenziali *partner* commerciali, quanto, soprattutto, a livello di dialogo con le istituzioni, tanto a livello nazionale, quanto a livello di Unione Europea. Sotto tale profilo emergono le stesse previsioni delineate dal Reg. 1308/2013 che prevedono esplicitamente che le OI possano richiedere il riconoscimento qualora “*costituiscano una quota significativa*” della attività poste in essere (e delineate dall'art. 157, par. 1, lett. a)) e operino a livello di una o più regioni del territorio di riferimento (art. 158, par. 1, lett. b) e c)), con ciò volendo rimarcare come l'associazione costituita debba essere in grado di attirare un bacino d'utenza significativo al fine di poter da un lato porre in essere un'azione concreta ed efficace per gli aderenti, dall'altro, di maggiore interesse in questo momento, di condensare un elevato grado di rappresentatività.

Ancora la possibilità di riconoscimento per le OI implica una designazione da parte delle istituzioni europee di tali forme associative come interlocutori preferenziali rispetto ad altre forme di cooperazione ed integrazione verticale quali le OP-cooperative, nonché alternative forme associazionistiche verticali presenti nelle realtà dei singoli Stati Membri<sup>403</sup>. Tale rapporto preferenziale implica anche che le OI si qualificano come “porta d'accesso” alla filiera, ad esempio in caso di situazioni di crisi alimentari, essendo il primo soggetto con cui le autorità andranno ad interfacciarsi per la gestione delle problematiche. Così suggerirebbe una lettura del nuovo art. 222 del Reg. 1308/2013 così come modificato dal Reg. 2393/2017, il quale, al nuovo par. 1, stabilisce che “*durante*

---

<sup>403</sup> Sull'integrazione verticale si è detto in aperture del Capitolo, risulta necessario aggiungere come forme alternative di associazionismo verticale, tanto pubbliche quanto private, siano sempre esistite (ed in parte ancora esistano) a livello di singoli Stati Membri. L'esistenza delle OI è uno strumento aggiuntivo di diritto privato offerto dall'UE, ma non è sicuramente l'unico né quello più “gettonato”. Tanto premesso le istituzioni europee hanno implementato e continuano ad implementare un'azione di sensibilizzazione dei soggetti operanti nelle filiere agro-alimentari promuovendo lo strumento delle OI come modalità preferenziale di associazionismo verticale proprio perché le caratteristiche ideate e delineate dall'UE stessa.

*periodi di grave squilibrio sui mercati, la Commissione può adottare atti di esecuzione intesi ad assicurare che l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE non si applichi agli accordi e alle decisioni degli agricoltori, delle associazioni di agricoltori o delle associazioni di dette associazioni, o delle organizzazioni di produttori riconosciute, delle associazioni di dette organizzazioni di produttori riconosciute e delle organizzazioni professionali riconosciute [...]*". Di più, dal momento che i vari soggetti coinvolti nella OI non sono uniti da legami di interesse economico quanto meno diretto, ma partecipandovi su libera iniziativa del singolo ed essendo (o dovendo essere) il focus degli stessi puntato sul benessere generale della filiera e non su meri interessi personali, aumento i profili di flessibilità nella *governance* generale dell'organizzazione<sup>404</sup>.

Tale lettura sembra peraltro essere confermata dalla previsione per la quale le determinazioni delineate, al proprio interno, da una singola OI, previa autorizzazione dello Stato Membro in cui questa opera, possono essere estese anche ai soggetti non membri (art. 164, Reg. 1308/2013<sup>405</sup>). In tal modo esse vanno ad ottenere un "*associated regulatory power*"<sup>406</sup> dal momento che la loro azione regolatrice, valida di base per i soggetti membri, viene estesa anche a soggetti non membri (i quali devono essere comunque operanti nel settore di riferimento della OI), trasformando così la OI in un soggetto-regolatore per l'intero settore o filiera, sostituendosi in parte alle istituzioni pubbliche. In altri termini, a nostro parere, si può vedere tale possibilità, garantita chiaramente alle sole OI riconosciute, come una modalità di *private enforcement* di quelle che possono essere azioni di miglioramento della filiera e dell'attività in essa svolta, nonché di aumento dei profili qualitativi dei prodotti realizzati e commercializzati e ancora, l'implementazione di iniziative europee per quanto riguarda produzione sostenibile e riduzione dell'impatto ambientale dell'attività agricola di cui si è discusso nel corso del presente lavoro. Ancora una volta ritorna il ruolo *nel* mercato e *per il*

---

<sup>404</sup> BODIGUEL L. et Al., "*Study on Agricultural Interbranch Organizations in the EU*", *op. cit.*, p. 131.

<sup>405</sup> In particolar modo al par. 4 le attività che possono essere estese ai soggetti non membri. L'art. 165 prevede poi la possibilità per lo Stato Membro che ha concesso l'estensione delle regole di richiedere ai soggetti non membri beneficiari il versamento di una cifra in corresponsione alle attività implementate dalla OI.

<sup>406</sup> BODIGUEL L. et Al., "*Study on Agricultural Interbranch Organizations in the EU*", *op. cit.*, *Ibidem*.

mercato delle forme associazionistiche, seppure sotto un'ottica diversa rispetto a quella proposta in precedenza<sup>407</sup>.

Proprio questo ultimo aspetto sembrerebbe qualificarsi come maggiore il potenziale delle OI, vale a dire l'individuazione di un soggetto unico di rappresentanza della filiera (o di parte della stessa) con cui i soggetti esterni possono dialogare e che possa essere forte di un bacino d'utenza consistente e rilevante che legittimi tale rappresentanza, di fatto eliminando o riducendo in maniera significativa la necessità di dialogo tra i menzionati soggetti esterni ed i singoli *players* operanti nella filiera. Le potenzialità di rappresentanza delle OI sono peraltro al centro dell'attenzione in recenti proposte che suggerirebbero/richiederebbero la possibilità di un'estensione del dettato dell'art. 157, Reg. 1308/2013, introducendo la figura Associazioni di Organizzazioni Interprofessionali (AIO), delineando quindi una OI di secondo livello che preveda l'interconnessione di due OI, anche a livello internazionale (fino a prevedere la possibilità di introdurre all'interno dell'organizzazione membri esterni all'Unione Europea), sempre sotto il controllo della Commissione<sup>408</sup>.

La finalità, come in molti altri casi osservati, sembra la razionalizzazione dell'attività di produzione, trasformazione e distribuzione del prodotto alimentare, tramite una riduzione dei costi di transazione legati, ad esempio, alla creazione di rapporti

---

<sup>407</sup> La possibilità delle *extension rules*, tanto da parte delle OI quanto da parte delle OP, viene vista anche in ottica di contrasto ai problemi di *free riding* generati dall'implementazione di iniziative autonome e private interne alla *supply chain*. Come è stato rilevato la ragione dell'esistenza di tali comportamenti "*is a common feature of economic situations whereby a public good may be produced to the benefit of everyone, but where no one has the incentive to start making a financial contribution. Since anyone will benefit from it anyway if the good is provided, and if one person starts contributing and is not followed, he/she will be the loser*". Nello specifico qualora, ad esempio, vi sia un'iniziativa in termini di riduzione generale dell'offerta dei produttori associate per ottenere un aumento del prezzo di vendita del bene generato dalla riduzione della quantità posta sul mercato, si può verificare la circostanza per la quale a beneficiare di tale circostanza saranno tutti i produttori del bene menzionato e non solo coloro che effettivamente hanno ridotto la loro offerta. In questo modo i produttori che aderiscono all'iniziativa non avranno incentivo a porla effettivamente in essere posto che vedrebbero i propri benefici ridursi (si veda MAHE L.P., BUREAU J.C., "*The Future of Market Measures and Risk Management Schemes*", Research for AGRI Committee Directorate General for Internal Policies. European Parliament, 2016, p. 133 e ss).

<sup>408</sup> GARCIA AZCARATE T., *op. cit.*, p. 32 e ss. Allo stesso modo, in più punti, si veda DELAHAYE A, *Report on CAP tools to reduce price volatility in agricultural markets*, European Parliament, 2016, reperibile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/meps/en/124732/secall.html?type=REPORT>.

commerciali con soggetti esterni, ma anche a livello di contrattualistica interna alla filiera stessa. Ancora rilevanti potrebbero essere i guadagni in termini di investimenti comuni ed economie di scala, potendo i soggetti operanti in un'unica filiera ridurre le spese per ricerca e sviluppo e promozione del proprio prodotto (o categorie di prodotto) a fronte di una centralizzazione dell'azione di promozione del bene realizzato e gestito dalla OI stessa.

## Conclusioni

Alla luce della precedente trattazione, si propongono alcune considerazioni conclusive che, lungi dal voler rappresentare una soluzione unica ed univoca alla vastità delle problematiche introdotte ed analizzate, si pone l'obiettivo di individuare una chiave di lettura omogenea per le tematiche legate all'attuale livello di *food security* europea, considerata dal punto di vista delle sue numerose sfaccettature.

A tal fine può apparire interessante una brevissima divagazione di carattere storico per porre meglio in prospettiva le questioni di interesse in tale sede.

Tra la fine del XVIII e gli inizi del XIX secolo il reverendo Thomas Robert Malthus, economista e demografo, delineava “*the constant tendency in all animated life to increase beyond the nourishment prepared for it. The race of plants and the race of animals shrink under this great restrictive law*” aggiungendo che “*the race of man cannot by any efforts of reason escape from it*”. Con toni ancor più catastrofico-apocalittici affermava come “*the vices of mankind are active and able ministers of depopulation. They are the precursors in the great army of destruction; and often finish the dreadful work themselves. But should they fail in this war of extermination, sickly seasons, epidemics, pestilence, and plague, advance in terrific array, and sweep off their thousands and tens of thousands. Should success be still incomplete, gigantic inevitable famine stalks in the rear, and with one mighty blow levels the population with the food of the world*”<sup>409</sup>.

Traducendo poi tutto in termini economico-demografici, Malthus asseriva come, per sua natura, la popolazione umana, se libera da “influenze terze” (su tutte, i conflitti armati), tendesse ad espandersi fino a quando fosse raggiunto il limite delle risorse da cui essa traeva sostentamento, innescando in tal modo un aumento del tasso di mortalità tale per cui la crescita demografica si arrestava<sup>410</sup>. I riscontri su cui Malthus basava le sue teorie erano tratti dall'osservazione delle dinamiche produttive e demografiche che

---

<sup>409</sup> I virgolettati sono presi da Malthus T., “*An Essay on the Principle of Population*”, 1803 (ed. D. Winch, 1992), Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>410</sup> Per le considerazioni che seguono si veda KENNY C., “*Is Anywhere Stuck in a Malthusian Trap?*”, in *KYKLOS*, vol. 63, May 2010, n. 2, p. 192 e ss.

## Conclusioni

avevano caratterizzato le economie europee precedenti alla rivoluzione industriale e che avevano effettivamente visto una popolazione del Continente espandersi per poi tornare puntualmente a ridimensionarsi in seguito al manifestarsi pressoché sistematico, sebbene non sistematicamente devastante, di forme epidemiche, su tutte la peste nera. Sotto un diverso punto di vista Malthus aveva invece potuto osservare i risultati provenienti dal Nuovo Mondo, dove le popolazioni occidentali insediatesi e dotate di risorse naturali apparentemente illimitate, erano raddoppiate nel corso di soli 25 anni.

Nella sua versione più semplice, per la cui descrizione più approfondita si rimanda alla bibliografia in nota, il modello di Malthus o, come è altrimenti definita, la c.d. “*trappola malthusiana*”, si fondava sull’assunto che il tasso di natalità fosse determinato dai “costumi e usanze” del popolo le quali a loro volta determinavano la fertilità della popolazione, che il tasso di mortalità fosse legato all’*income* che permetteva l’approvvigionamento delle risorse di sussistenza e che l’*income* fosse a sua volta determinato dalle dimensioni della popolazione. Data una produttività fissa del suolo oltre la quale l’attività agricola (principale fonte di sostentamento della popolazione e fulcro economico delle attività produttive dell’epoca) non consentiva di andare, un aumento della popolazione portava inevitabilmente ad una riduzione dell’*income*, che a sua volta portava ad un aumento del tasso di mortalità, riportando così la popolazione ad un livello di equilibrio. Allo stesso modo un aumento dell’*income* generato da uno sviluppo delle tecnologie a disposizione che permetteva una maggiore rendita dei terreni, generava una riduzione nel tasso di mortalità portando la popolazione a crescere, il che, inevitabilmente, conduceva ad un ritorno agli *subsistence income level*. L’unica speranza per Malthus di un miglioramento delle condizioni di vita della popolazione risiedeva in una riduzione dei tassi di fertilità, il che avrebbe portato ad un incremento del livello degli *income* fino ad un livello stabile in cui il tasso di mortalità eguagliava quello di natalità<sup>411</sup>.

Malthus, pur mantenendo una visione pessimistica sulla natura umana, riponeva tutta la sua fiducia nell’educazione della popolazione e nel fatto che un innalzamento del livello di *literacy* e cultura delle masse avrebbe favorito “*industry, morality and good conduct*”.

---

<sup>411</sup> *Ibidem*, pp. 193-194.

## Conclusioni

Banale a dirsi, le teorie di Malthus, pur fondate su dati concreti e su logiche e dinamiche storicamente esistite ed empiricamente verificate e verificabili, vennero smentite e stravolte dall'esplosione a metà del XIX secolo della Seconda Rivoluzione Industriale, prima nel Regno Unito e poi nel resto del globo, seppur con velocità e tempistiche molto differenti da luogo a luogo. La rivoluzione industriale ed il progresso tecnologico in tutti i campi dello scibile umano hanno permesso di rompere le catene che, secondo le dinamiche della trappola malthusiana, vincolavano lo sviluppo demografico alle risorse limitate offerte dalla terra, inaugurando un periodo, tutt'ora in essere, di pressoché esponenziale crescita demografica globale. Nonostante i conflitti, numerosi e devastanti, nonostante le catastrofi naturali, l'umanità, a partire dalla metà dell'800, ha intrapreso un percorso di crescita demografica costante e basato sull'apparentemente illimitata capacità di sviluppo tecnologico, ulteriormente rafforzata dall'emergere delle tecnologie informatiche a partire dalla metà del secolo scorso.

Tale divagazione, lungi dall'essere esaustiva, ma certamente propedeutica per le prossime considerazioni, riporta l'attenzione alle problematiche legate alla presente trattazione ed in particolar modo al riemergere della *food insecurity*.

Da quando i primi sintomi di problemi legati all'approvvigionamento di risorse alimentari si sono fatti sentire anche laddove la mancanza di cibo sembrava solo un ricordo, la necessità di riconsiderare i sistemi produttivi mondiali è (ironicamente) ben presto diventata un'esigenza globale. Parlando di intensificazione sostenibile si è fatto riferimento al 2050 quale nuova *deadline* per il salvataggio dell'ambiente e, parrebbe, dell'intera specie umana, da un inesorabile destino di depauperamento delle risorse naturali quali fonte di sostentamento della vita stessa sul pianeta. Ebbene, per quanto la necessità di invertire la rotta in tema di sfruttamento delle risorse naturali appaia scontato e debba essere realizzato il prima possibile onde evitare condizioni di irreversibilità, l'avvicinarsi di una nuova trappola malthusiana, in parte profetizzata da correnti di "*neo-malthusianesimo*" non particolarmente fondate, non sembra rientrare nelle preoccupazioni degli addetti ai lavori<sup>412</sup>.

---

<sup>412</sup> A tal proposito a vario titolo sulle questioni di cui in testo, sul punto, si veda, *ex multis*, DEAN M., "The Malthus effect: population and the liberal government of life", in *Economy and Society*, vol. 44, n. 1,

## Conclusioni

Ciò nonostante le preoccupazioni in merito all'esponenziale aumento della popolazione umana ed al rapporto tra questa e le limitate risorse naturali, sono fondate e necessitano provvedimenti e pianificazioni a lungo e lunghissimo termine. In ogni caso però, le problematiche oggetto della presente trattazione e facenti parte di molte basi teorico-concettuali che alimentano allarmismi internazionali sono, a nostro parere, da ricondurre a cause meno catastrofiche e maggiormente connesse invece a specifiche modalità e sistemi di produzione dei beni alimentari.

Come si è avuto modo di vedere l'insicurezza alimentare di cui si è parlato può essere sostanzialmente declinata da un lato come effettiva insicurezza degli approvvigionamenti e quindi concreta mancanza di cibo per consistenti parti della popolazione dei paesi in via di sviluppo, dall'altro, per quanto riguarda "il mondo sviluppato", tra cui l'Unione europea, come una manifestazione di forme di inefficienza all'interno delle filiere agro-alimentari che si riverberano in particolar modo sulla fascia dei produttori agricoli e, di riflesso, minano alla base le finalità stabilite dalla PAC e dall'art. 39 TFUE.

A nostro parere si può però affermare come, di fatto, la *food insecurity* di cui trattasi assuma profili essenzialmente legati a problemi di *food (in)accessibility*. In altri termini le risorse alimentari per sfamare la popolazione mondiale ci sono e vengono prodotte o, in ogni caso, sono producibili, ma l'attuale assetto dei mercati mondiali e dell'agro-industria ed i modelli economico-produttivi che caratterizzano le economie capitalistiche globali hanno di fatto posto in essere un sistema degli approvvigionamenti inefficiente e gravitante intorno all'idea del cibo come merce e quindi soggetto a logiche di qualsiasi altro mercato di produzione. Il problema, quanto meno al momento attuale, non è quindi produrre più cibo per la popolazione mondiale, ma creare e/o incentivare un sistema maggiormente efficiente delle risorse alimentari il quale deve necessariamente partire

---

February 2015, pp. 18-39; HAACK L. H., KATUL G.G., "Fifty years to prove Malthus right", in *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, vol. 110, n. 11, 12 March 2013, pp. 4161-4162; SMITH P., "Malthus is still wrong: we can feed a world of 9-10 billion people but only by reducing food demand", in *Proceedings of the Nutrition Society*, n. 74, 2015, pp. 187-190; BROADBERRY S. et AL., "Clark's Malthus delusion: Response to «Farming in England 1200-1800»", in *Economic History Review*, vol. 72, n. 2, 2018, pp. 639-644; HANSEN G. D., PRESCOTT E. C., "Malthus to Solow", in *The American Economic Review*, vol. 92, n. 4, September 2002, pp. 1205-1217.

## Conclusioni

dalla possibilità di controllo, da parte delle popolazioni locali, delle risorse del proprio suolo e dalla possibilità di autodeterminare i propri regimi di produzione.

A prescindere dalle considerazioni, più volte richiamate, relative all'impellente necessità di una modifica dei regimi alimentari di consumo a livello globale e quindi ivi includendo anche i consumatori dei paesi occidentali ormai ampiamente abituati alla costanza ed abbondanza di approvvigionamenti, l'attenzione dell'intera trattazione è stata rivolta ai protagonisti della produzione agricola: i produttori agricoli.

L'attività agricola deve quindi essere contestualizzata in un mondo in cui l'abbattimento delle frontiere doganali e delle politiche protezionistiche ha preso il sopravvento sugli interessi regionali e nazionali e sul protezionismo che per anni ha caratterizzato l'operato delle maggiori potenze mondiali, tanto in agricoltura, quanto in tutti gli altri settori produttivi. All'interno di tale contesto le forme di protezione sia per l'agricoltura stessa sia per il reddito e la stabilità della "classe agricola" deve dunque essere rimodulato sulla base di strumenti privatistici e le forme di aiuto diretto, che ancora oggi vengono erogate e che comunque costituiscono una quota significativa del reddito degli agricoltori, devono essere sempre di più giustificate sulla base di riscontri empirici e valutazioni relative ad un operato quantificabile dei soggetti beneficiari.

Si potrebbe osservare come, nel tempo, la tutela verso i produttori agricoli sia passata dall'essere una necessità dettata da contingenze storiche legate al dover recuperare un adeguato regime di produzione agricola dopo il secondo conflitto mondiale, ad una specifica scelta di politica economica per sfruttare il surplus produttivo generato tra gli anni '60 e '80, fino a diventare oggi una vera e propria scelta ideologica dettata dalla precisa volontà delle istituzioni europee, sebbene non tutte perfettamente allineate in termini di intenti, relativamente alla tutela non tanto dell'agricoltura, ma di uno *specifico modello di agricoltura*. Questo modello avvicina sempre di più la tradizionale agricoltura finalizzata al sostentamento della popolazione, ad una attività molto più complessa e sfaccettata che va a qualificarsi come una vera e propria fornitura di servizi alla comunità di riferimento. Al centro di tale sistema vi è l'agricoltore che produce i beni alimentari, che tutela il paesaggio e le sue risorse, che permette il rinnovo del ciclo produttivo, che

## Conclusioni

coltiva la memoria storica e culturale di un'attività antica ed intrinsecamente legata alla storia dei popoli.

Al centro di tale sistema vi è però anche l'agricoltore in quanto soggetto economico alla ricerca di un profitto generato dal proprio lavoro. Ecco come dal piano delle dichiarazioni d'intenti e delle *policy* perfettamente bilanciate e virtuose si passa al piano del crudo ritorno economico e del perseguimento di un (potenzialmente) sempre più elevato profitto. Per quanto l'attività agricola, a differenza del mondo dell'industria o delle tecnologie informatiche, si presti meno, a causa delle più volte discusse "rigidità", a rappresentare una settore imprenditoriale che permetta il perseguimento sistematico di profitti elevati, si sono registrati negli ultimi decenni decise inversioni di tendenza in tal senso.

I beni alimentari sono diventati merci e vengono di fatto prodotti sulla base della loro commerciabilità sul mercato, piuttosto che in base alla loro necessità a livello di consumo umano. Se si ragiona su questo aspetto e volendo offrire un esempio estremamente semplice e senza pretese di esaustività, si può notare come le logiche di base rispetto al preesistente regime protezionistico non siano più di tanto cambiate. Prima si produceva granoturco perché vi erano ingenti sovvenzioni europee a sostegno di tale produzione e si veniva "pagati", a differenza di ciò che accade nell'odierno "*decoupled system*", sulla base della tipologia di prodotto realizzata. Oggi si produce, per dire, prosecco, perché grazie a specifiche politiche commerciali quella specifica tipologia di vino è diventata estremamente ricercata nel mercato ed il suo prezzo di commercio è decisamente più attraente tanto da spingere i produttori ad abbandonare produzioni storiche per "gettarsi" sulla realizzazione di un prodotto di sicura vendibilità.

Non è la realizzazione di un'agricoltura sostenibile e virtuosa, in tutte le accezioni del termine, che guida l'operato dei produttori agricoli, ma la possibilità di profitto, la quale viene a sua volta controbilanciata da uno specifico sistema sanzionatorio per arginare le inefficienze e le *failures* che un mercato basato su tale principio fondamentale può generare, come peraltro sistematicamente dimostrato in letteratura.

Ora, il tentativo di promuovere, anche se tramite modalità paternalistico-impositive, forme alternative di produzione agricola è sicuramente da accogliere positivamente, così

## Conclusioni

come l'azione di sensibilizzazione tanto verso i consumatori quanto verso gli attori della filiera agro-alimentare in generale. Tanto premesso, data l'impossibilità di operare significativi mutamenti, in termini di politiche economiche e, di più, di ideologie socioeconomiche di riferimento negli assetti economici e produttivi dei mercati agricoli nell'immediato futuro, è tramite gli strumenti ed il "vocabolario" del diritto e dell'economia capitalista e liberale che le modifiche necessarie a favorire le inversioni di tendenza devono essere implementate. In altri termini si deve combattere la perdita di *welfare* dei produttori agricoli rimanendo all'interno ed utilizzando gli strumenti offerti dallo stesso ecosistema economico che ha generato tale condizione di instabilità.

Tale ultimo rilievo riporta l'attenzione al nucleo tematico del lavoro: il ruolo che l'associazionismo economico dei produttori agricoli, quale strumento privatistico, può svolgere in concreto nel migliorare la condizione degli agricoltori, i quali solo dopo aver assicurato la propria posizione economica sul mercato ed aver garantito, in ragionevole misura, un ritorno sui propri investimenti, possono effettivamente iniziare a ragionare in termini di implementazione di sistemi virtuosi.

A tal proposito giova riprendere le considerazioni relative a quanto delineato in particolar modo nel corso del Capitolo III con particolare riferimento alle conseguenze scaturite dalla "pronuncia indivia" la quale ha determinato, perlomeno per quanto riguarda l'immediato futuro, il raggio d'azione dei produttori agricoli in Unione europea.

Ebbene a fronte della pronuncia della Corte e delle considerazioni relative alla modifica della normativa previgente in tema di associazionismo economico dei produttori agricoli con il Reg. 2393 del dicembre 2017, si è potuto osservare come il cambiamento ed il passaggio ad una tutela dei produttori nettamente più ampia, invocato tanto dalla dottrina quanto dai produttori stessi, è stato se non parziale, smorzato rispetto alle aspettative. Se da un lato si è infatti registrata un'indubbia apertura circa le possibilità di azione delle forme di associazionismo economico non necessariamente qualificate come *marketing associations*, la contromossa della Commissione europea è puntualmente giunta a controbilanciare il *favor* concesso o quantomeno a manifestare il proprio disappunto per alcune delle direzioni intraprese.

## Conclusioni

A nostro avviso ciò che appare dinnanzi a chi voglia delineare un quadro generale della vicenda indivia e, di più, spingersi oltre cercando di comprendere le linee evolutive per quanto riguarda il futuro della disciplina PAC in generale, le considerazioni da fare, in parte già introdotte, sono sostanzialmente due.

In primo luogo, emerge, senza ombra di dubbio, la lettura restrittiva che la Commissione europea vuole dare circa il sistema di deroga-esenzione per quanto riguarda l'applicazione del diritto antitrust al settore primario ed *in primis* alle forme di associazionismo economico dei produttori agricoli. Al di là della diversa impostazione ideologica di cui tale organo, tecnico per definizione, può risentire e quindi tralasciando le "tare" interpretative da cui può essere affetta la sua impostazione ermeneutica, è innegabile come la portata dell'esenzione disciplinata dalle norme dei regolamenti PAC sia stata volutamente e forzatamente circoscritta ad un raggio d'azione estremamente ridotto rispetto a quanto preventivato nelle intenzioni del legislatore europeo. Se è condivisibile che alcuni requisiti di garanzia possano e debbano essere richiesti (si veda, ad esempio, il requisito del riconoscimento delle forme associative), non si comprende però come il menzionato eccezionalismo agricolo possa essere ridotto all'osso e, da un punto di vista fattuale, rimanere solo una presa di coscienza in seno alle istituzioni, ma non avere una implementazione pratica a livello di normativa applicabile.

Sotto un secondo punto vista è altrettanto innegabile che l'intenzione della Commissione non sia quella di lasciare i produttori agricoli a sé stessi, ma miri ad uniformare le diverse manifestazioni associative incanalandole all'interno di forme giuridiche comuni, omogenee e quindi equivalenti sotto un profilo dell'applicazione del diritto antitrust. La chiara preferenza per il modello della *marketing association* che emerge dalle considerazioni precedentemente proposte è testimonianza di tale tentativo: se per assurdo si ipotizzasse che tutte le OP/AOP che agiscono in tutti i comparti del settore primario si costituissero come entità operanti solo ed esclusivamente una concentrazione diretta sul mercato della produzione dei soci aderenti, non vi sarebbe necessità di trattamenti diversificati in merito all'applicazione del diritto della concorrenza perché il mercato sarebbe popolato da entità economiche giuridicamente equivalenti. Come si è visto però le considerazioni in merito possono essere portate ad un

## Conclusioni

livello successivo. Se infatti per quanto riguarda le *marketing associations* non si può parlare, a livello di accordi, decisioni e pratiche interne alle stesse, di eccezionalismo in merito all'applicazione del diritto antitrust e tantomeno di necessità di un *corpus* normativo *ad hoc* per tutelarne l'operato (essendo esse, agli occhi del mercato, delle imprese alla stessa stregua di altre entità economiche operanti in un qualsiasi altro mercato), ecco allora che lo stesso settore primario potrebbe pian piano essere plasmato ad immagine e somiglianza degli altri comparti economici. In effetti, se si riuscisse a risolvere o, per meglio dire, superare il problema legato alla debolezza della categoria dei produttori agricoli che del settore primario sono la base e anche l'anello economicamente parlando più debole, allora si potrebbe immaginare un'agricoltura (intesa come attività di produzione di beni agricoli) molto più evoluta in termini produttivi e strutturali. Un'agricoltura in cui la fascia dei produttori agricoli è condensata in entità (le OP/AOP riconosciute) giuridicamente solide, economicamente stabili, gestite con mentalità imprenditoriale e libere dalle falle e dalle insidie che si possono presentare con la gestione individuale (intesa come personale, demandata al singolo produttore agricolo) dell'attività di impresa agricola o quella collettiva non adeguatamente strutturata.

Naturalmente la lettura qui proposta altro non è che un'ipotetica visione di lungo periodo essendo il settore primario, quantomeno quello italiano, ben lungi dall'aver maturato una consapevolezza circa le potenzialità che gli strumenti economici dell'associazionismo possono effettivamente offrire. Una visione di tale portata poggia sul prerequisito imprescindibile dato da una non ancora sistematica efficacia dello strumento dell'associazionismo economico dei produttori agricoli. La riconfigurazione della struttura del settore primario, tramite la standardizzazione giuridica delle forme di associazionismo dei produttori agricoli qui suggerita, non per forza si qualifica come passaggio verso un'agricoltura migliore, tanto per quanto attiene alla situazione dei produttori, ma anche per quanto riguarda il servizio offerto ai consumatori finali e alla collettività in senso più ampio. Il settore primario, lo si è detto e lo si ripete, necessita di attenzioni particolari e di una presa di consapevolezza circa i suoi fragili equilibri che sono fondamentalmente basati sul rapporto tra l'uomo e la natura da questo sfruttata per la realizzazione del prodotto finale. Questo deve essere il punto di riferimento costante

## Conclusioni

per quanto riguarda la strutturazione delle dinamiche economiche alla base dell'agricoltura europea, a prescindere dalla forma che essa assumerà in futuro e degli strumenti che saranno resi disponibili ai produttori agricoli.

## Bibliografia

ADORNATO F., “Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile”, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 2, 2010, pp. 261-284.

AGNELLO M. C., “La sicurezza alimentare a tutela della libera circolazione delle merci e della salute alla luce della normativa europea e nazionale”, *Diritto.it*, 2012, reperibile online: <http://www.diritto.it/docs/33062-la-sicurezza-alimentare-a-tutela-della-libera-circolazione-delle-merci-e-della-salute-alla-luce-della-normativa-europea-e-nazionale>.

AGRICULTURAL MARKETS TASK FORCE, *Improving market outcomes: enhancing the position of farmers in the supply chain*”, Report of the Agricultural Markets Task Force, November 2016, Brussels: European Commission.

ALBISINNI F., “Istituzioni e regole dell’agricoltura dopo il Trattato di Lisbona”, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 2, 2010, pp. 206-247.

ALBISINNI F., “Soggetti e oggetti della sicurezza non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n.4, 2010, pp. 607-636.

ALBISINNI F., “Le proposte per la riforma della PAC verso il 2020: profili di innovazione istituzionale dei contenuti”, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 4, 2011, pp. 604-627.

ALBISINNI F., “Riscoprire l’agricoltura nella nuova PAC?”, in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013.

ALBISINNI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, UTET, Milano, 2015.

## Bibliografia

ALEXANDER J., BELLONI M. P., LUI F., SATRIANO G., *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico*, ARACNE, Roma, 2005.

ALONS G., “*Environmental policy integration in the EU’s common agricultural policy: greening or greenwashing?*”, in *Journal of European Public Policy*, 24, 2017, pp. 1604-1622.

AVERSANO F., “*Per una «diversità» agroalimentare nella disciplina della concorrenza: riflessioni sul ruolo della Food Law*”, in *Rivista di Diritto Alimentare*, anno XI, n. 4, 2017, pp. 4-19.

BEATTIE A., “*Brexit and agriculture: British farmers to plough a new course*”, in *Financial Times.com*.

BENTIVOGLI C., TRENTO S., *Economia e politica della concorrenza*, Carocci Editore, Roma, 2005.

BERNSTEIN H., “*Food Regimes and Food Regime Analysis: A Selective Survey*”, in *Land Grabbing, conflict and agrarian-environmental transformation: perspectives from East and South East Asia*, Conference Paper n. 1, 5 and 6 June 2015, reperibile all’indirizzo: <http://www.plaas.org.za/bicas>.

BEVILACQUA D., *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

BIJMAN J., “*Producer organisations in value chains: accommodating multiple interests*”, presentato in occasione della Conferenza “*The contribution of producer organisations to an efficient agrifood supply chain*”, Brussels, 21 September 2018.

## Bibliografia

BIJMAN J. et Al., *Support for Farmer's Cooperatives*, European Commission Report, November 2012.

BLOCKX J., “*The ECJ Preliminary Ruling in French Endives: Two (Too?) Simple Rules to Attune Article 101 TFEU to the Common Agricultural Policy*”, in *Kluwer Competition Law Blog*, 15 November 2017.

BLOCKX J., VANDENBERGHE J., “*Rebalancing Commercial Relations Along the Food Supply Chain: The Agricultural Exemption from EU Competition Law After Regulation 1308/2013*”, in *European Competition Journal*, 2014, vol. 10, n. 2, pp. 387-401.

BODIGUEL L. et Al., *Study on Agricultural Interbranch Organizations in the EU*, European Commission Report, October 2016.

BOLOGNINI S., “*Food security, food safety e agroenergie*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2010, n.2, pp. 308-333.

BOLOGNINI S., “*Tempi di insicurezza alimentare: un approccio giuridico*”, in SERAFIN S. e BROLLO M. (a cura di), “*Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*”, Udine, Forum, 2013, pp. 241-255.

BOLOTOVA Y., “*Agricultural Supply Management and Antitrust in the United States System of Agribusiness*”, in *International Food and Agribusiness Management Review*, Volume 17, Issue 3, 2014, pp. 53-76.

BOLOTOVA Y., “*Agricultural Production Restrictions and Market Power: An Antitrust Analysis*”, Selected paper prepared for presentation at the Southern Agricultural Economics Association's 2015 Annual Meeting, Atlanta, Georgia, 2015.

## Bibliografia

BONARI E., “*La ricerca agronomica e la sostenibilità dell’intensificazione colturale nell’agricoltura italiana*”, in *Atti del XLIII Convegno della Società Italiana di Agronomia*, Pisa 17-19 settembre 2014, pp. 7-18.

BONFANTE G. et Al., “*La società Cooperativa*”, in COTTINO G. (diretto da), *Trattato di Diritto Commerciale*, CEDAM, 2014.

BORGHI P., “*La PAC del 2003 e gli accordi agricoli in seno al WTO*”, XXXVII Incontro di Studio del Ce.S.E.T., pp. 83-91.

BRADY A., “*Post-Smithfield and Hazeltine: an Evaluation of the Capper-Volstead Act as an Alternate Means of Marketing Power for Producers*”, in *Drake Journal of Agricultural Law*, vol. 10, 2005, pp. 331-354.

BROADBERRY S. et Al., “*Clark’s Malthus delusion: Response to «Farming in England 1200-1800»*”, in *Economic History Review*, vol. 72, n. 2, 2018, pp. 639-644.

BUREAU J. C., SWINNEN J., “*EU policies and global food security*”, in *Global Food Security*, 16, 2018, pp. 106-115.

CACCHIARELLI L., RUSSO C., SORRENTINO A., “*Potere di mercato e contrattuale nella filiera agroalimentare: il ruolo delle OP*”, in *Agriregionieuropa*, n. 12, 2016.

CANFORA I., “*La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*”, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 158, 2018, n.2, pp. 259-287.

## Bibliografia

CANFORA I., “*Organizzazione dei Produttori Agricoli*”, estratto da *Digesto delle Discipline Privatistiche*, XI Aggiornamento, UTET, 2018, pp. 354-369.

CARDWELL M., “*Brexit and agriculture: implementing a new legal framework for agricultural support*”, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, pp. 311-335.

CARR E.R., “*Postmodern conceptualizations, modernist applications: rethinking the role of society in food security*”, in *Food Policy*, n. 31, 2006, pp. 14-29.

CARSTENSEN P., “*Agricultural Cooperatives and the Law: Obsolete Statutes in a Dynamic Economy*”, in *South Dakota Law Review*, n. 58., 2013, pp. 4624-98.

CASTELLOTTI T., “*Le consultazioni per l’applicazione della riforma della PAC in alcuni Stati membri dell’UE*”, in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013.

CHADDAD F., COOK M. L., “*Understanding New Cooperative Models: An Ownership Control Rights Typology*”, in *Review of Agricultural Economics*, vol. 26, n. 3, 2004, pp. 348-360.

CLAEYS P., “*Via Campesina’s struggles for the right to food sovereignty: from above or from below*”, in *Rethinking Food Systems*, XVIII, 2014, pp. 29-52.

CLAPP J., COHEN M. J., *The Global Food Crisis*, Wilfrid Laurier University Press, 2009.

CLAPP J., “*Food security and food sovereignty: getting past the binary*”, in *Dialogues in Human Geography*, Vol. 4, n. 2, 2014, pp. 206-211.

## Bibliografia

COLDIRETTI, *Dove sta andando la PAC? Le proposte legislative della Commissione per la PAC 2021-2021*, Giugno 2018, reperibile all'indirizzo: [https://agriregionieuropa.univpm.it/sites/are.econ.univpm.it/files/dove\\_va\\_la\\_pac.pdf](https://agriregionieuropa.univpm.it/sites/are.econ.univpm.it/files/dove_va_la_pac.pdf).

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione sugli *Orientamenti relativi all'applicazione delle norme specifiche di cui agli articoli 169, 170 e 171 del regolamento ocm per i settori dell'olio d'oliva, delle carni bovine e dei seminativi*, in GUUE del 22 dicembre 2015, C 431/1.

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, in GUUE del 14 gennaio 2011, C/11-1.

COMMISSIONE EUROPEA, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Applicazione delle norme dell'Unione in materia di concorrenza al settore agricolo*, Bruxelles, 26 ottobre 2018, COM(2018) 706 final.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Principi Generali in Materia Alimentare nella Legislazione dell'Unione Europea*, Bruxelles, 30 aprile 1997, COM (97) 176 def.

COOK M. L., ILIOPOULOS C., “*Beginning to Inform the Theory of the Cooperative Firm: Emergence of the New Generation Cooperative*”, in *Journal of Business Economics and Management*, n. 4: 1999, pp. 525–535.

COOK M. L., ILIOPOULOS C., “*The Efficiency of Internal Resource Allocation Decisions in Customer-owned Firms: The Influence Costs Problem*”, Paper presented at the 3d Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics Washington, D.C., September 16-18, 1999.

## Bibliografia

COOMANS F., “*Application of the international covenant on economic, social and cultural right in the framework of international organizations*”, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, n. 11, 2007, pp. 359-390.

COSTANTINO L., “*Agricoltura di gruppo: il ruolo delle cooperative di nuova generazione negli USA*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2015, vol. 1, p. 510-534.

COSTATO L., ALBISINNI F., *European and Global Food Law*, Wolters Kluwers, 2016.

COSTATO L., RUSSO L., *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2015.

COSTATO L. et al. (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I Riflessi sul diritto agrario alimentare ed ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara del 6 e 7 maggio 2011.

COSTATO L., “*Le conseguenze della trasformazione della PAC*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 3, 2017, pp. 526-544.

COSTATO L., “*Diritto alimentare e diritto al cibo: dal Piano Mansholt alla riforma del 2013*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 3, 2015, pp. 306-321.

COSTATO L., “*L’agricoltura, Cenerentola d’Europa*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 2, 2013, p. 213-226.

COSTATO L., “*La PAC riformata ovvero la rinuncia ad una politica attiva*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 2, 2012, pp. 393-404.

## Bibliografia

COSTATO L., “*Dalla food security alla food insecurity*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 2011, pp. 3-15.

COSTATO L. “*Il nuovo titolo dedicato all’agricoltura nel TFUE*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 2, 2011, pp. 119-127.

COSTATO L., “*I principi fondamentali del diritto alimentare*”, in *Agriregionieuropa*, n. 1, 2007.

COSTATO L., *I principi del diritto alimentare*, in *Studium Iuris*, n. 9, 2003, p. 1051-1096.

COTTERILL R. W., “*The Competitive Yardstick School of Thought*”, in *American Cooperation 1984*, edited by American Institute of Cooperation, Washington, 1984, pp. 41-53.

D’ADDEZIO M., “*Quanto e come è rilevante l’agricoltura nel Trattato di Lisbona?*”, in *Rivista di diritto Agrario*, vol. 2, 2010, pp. 248-260.

DE FEYTER K., *Localizing Human Rights*, Institute of Development policy and Management, Discussion Paper, 2006.

DE FILIPPIS F., “*La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili*”, in *Rivista di Diritto Alimentare*, n. 4, 2012, pp. 1-14.

DE FILIPPIS F. (a cura di), *La nuova PAC 2014-2020. Un’analisi delle proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, 2012.

DEAN M., “*The Malthus effect: population and the liberal government of life*”, in *Economy and Society*, vol. 44, n. 1, February 2015, pp. 18-39.

## Bibliografia

DEL CONT C., “«Affaire Endives». Suite et bientôt fin: la Cour de Cassation saisit la Cour de Justice de l’Union Européenne. Réflexions sur l’arrêt du 8 décembre 2015”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 2015, pp. 44-62.

DEL CONT C., JANNARELLI A., Research for AGRI Committee, *New competition rules for agri-food chain in the CAP post 2020*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018.

DEL CONT C., BODIGUEL L., JANNARELLI A., *EU Competition Framework: Specific Rules for the Food Chain in the New CAP*, European Parliament Structural and Cohesion Studies, 2012.

DELAHAYE A., *Report on CAP tools to reduce price volatility in agricultural markets*, European Parliament, Committee on Agricultural and Rural Development, 16 November 2016.

DUNN J. R., “Basic Cooperative Principles and their Relationship to Selected Practices”, in *Journal of Agricultural Cooperation*, 1988, pp. 83-93.

EBNETH O., TEUVSEN L., “Internationalization and financial performance of cooperatives: empirical evidence from the European dairy sector”, in Proceedings of the Annual World Food and Agribusiness Symposium and Forum, 2005.

EDELMAN M., WEIS T., BAVIKSAR A., BORRAS S., HOLT-GIMÉNEZ E., KANDIYOTI D., WOLFORD W., “Introduction: critical perspectives on food sovereignty”, in *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41, n. 6, 2014, pp. 911-931.

EDELMAN M., “Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges”, in *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41, n. 6, 2014, pp. 959-978.

## Bibliografia

ENGLISH FOOD AND FARMING PARTNERSHIP (EFFP) *Conditions, attitudes and structures of successful POs and cooperatives: Potential role in supporting a competitive farming sector in England and Wales*, January 2014, reperibile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/contributions/2016-05-24/ukdefracoop\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/contributions/2016-05-24/ukdefracoop_en.pdf).

ESPOSTI R., “*Il tramonto della politica di mercato tra riforme dell'Ocm e andamento dei prezzi mondiali*”, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 46, 2016.

EUROPEAN COMMISSION, *The post 2020 Common Agricultural Policy: environmental benefits and simplification*, Brochure on the environmental benefits and simplification in the CAP post-2020, 24 January 2019.

EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Unfair Business-to-Business Practices in the Food Supply Chain*, 29.01.2016, COM(2016) 32 Final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION, *Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain*” Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission, Strasbourg, 15.07.2014, COM(2014) 472 final.

FAJARDO GARCIA G., “*International Cooperative Law*”, in *RomaTre-Press*, 2012, pp. 69-72.

FAJARDO G., FICI A., HENRÿ H., HIEZ D., MÜNKNER H.-H., SNAITH I., *New Study Group on European Cooperative Law: “Principles” Project*, Euricse Working Paper, n. 024, 2012.

## Bibliografia

FAŁKOWSKI J. C. et Al. (Authors), DI MARCANTONIO F. and P. CIAIAN (Editors), *Unfair trading practices in the food supply chain: A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects*, European Commission, Joint Research Centre, 2017.

FAŁKOWSKI J., CIAIAN P., *Factors Supporting the Development of Producer Organizations and their Impacts in the Light of Ongoing Changes in Food Supply Chains: A Literature Review*, DG Joint Research Centre, European Commission, 2016.

FAO, *The Future of Food and Agriculture. Alternative Pathways to 2050*, Rome, 2018, reperibile all'indirizzo: <http://www.fao.org/3/I8429EN/i8429en.pdf>.

FAO, *Food Security*, FAO Policy Brief, June 2006, Issue 2, della FAO, reperibile all'indirizzo: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Concept\\_Note.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Concept_Note.pdf).

FENG S. et Al., “«Deal» or «no deal»? Impacts of alternative post-Brexit trade agreements on UK agriculture”, in *EuroChoices*, vol. 16, 2017, pp. 27-33.

FICI A. et Al., *Study on the Implementation of Regulation 1435/2003 on the Statute of European Cooperative Society (SCE)*, Report to the European Commission, 5 October 2010.

FIRBANK L. et Al., “Evidence of sustainable intensification among British farms, in Agriculture”, in *Ecosystems and the Environment*, n. 17, 2013, pp. 58-65.

FOOD SECURITY INFORMATION NETWORK (FSIN), *Global Report on Food Crises 2019*, reperibile sul sito della Commissione europea: [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/global-report-food-crises-2019\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/global-report-food-crises-2019_en).

## Bibliografia

FOWLER B.B. in “*The Cooperative Yardstick*”, in *Law and Contemporary Problems*, 1948, pp. 445-457.

FRASCARELLI A., “*La politica dei mercati agricoli dell’Ue per il periodo 2014-2020: un’analisi degli strumenti*”, in *Agriregionieuropa*, anno12, n.14, 2016.

FREDERICK D., *Antitrust Status of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper Volsteadt Act*, USDA Cooperative Information Report 59, 2002.

FRIEDMAN H., “*The Political Economy of Food: a Global Crisis*” in *New Left Review*, I/197,1993, pp. 29-57.

GARCIA AZCÁRATE T., *Research for AGRI Committee – The sectoral approach in the CAP beyond 2020 and possible options to improve the EU food value chain*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, October 2018, Brussels.

GARNETT T., GODFRAY C., “*Food security and sustainable intensification*”, in *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 2014, pp. 1-10.

GARNETT T., GODFRAY C., *Sustainable intensification in agriculture. Navigating a course through competing food system priorities*, FCNR and Oxford Martin School, 2012.

GENCARELLI F., “*Gli aiuti di stato in agricoltura*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 2009, pp. 23-49.

GERBER D., *Global Competition: Law, Markets and Globalization*, Oxford, 2012.

## Bibliografia

GERMANÒ A., RAGIONIERI P., ROOK-BASILE E., *Diritto agroalimentare*, Giappichelli Editore, Torino, 2014.

GERMANÒ A., *Manuale di Diritto Agrario*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

GRANT W., “*The challenges facing UK farmers from Brexit*”, in *EuroChoices*, vol. 15, 2016, pp. 11-16.

GREGORI M. e SILLANI S., “*Per i cinquant'anni della PAC: riflessioni in un'ottica di lungo periodo*”, in MARANGON F. e TROIANO S. (a cura di), *I sistemi rurali di fronte al mutamento dello scenario economico globale*, Udine, Forum, 2013, pp. 11-43.

GHOSH J., “*The Unnatural Coupling: Food and Global Finance*”, in *Journal of Agrarian Change*, vol. 10, v.1, 2010, pp. 72-86.

GOLAY C., *The global food crisis and the right to food*, Critical Report n. 3, 2008, CETIM.

GORNY D., “*The European Food Safety Authority*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2003, pp. 379-385.

HAACK L. H., KATUL G.G., “*Fifty years to prove Malthus right*”, in *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, vol. 110, n. 11, 12 March 2013, pp. 4161-4162.

HAILU G., GODDARD E. W., JEFFREY S. R. “*Measuring efficiency in fruit and vegetable marketing co-operatives with heterogeneous technologies in Canada*”, American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Providence, Rhode Island, July 2005.

## Bibliografia

HANISCH M., ROMMEL J., MÜLLER M., “*The Cooperative Yardstick Revisited: Panel Evidence from the European Dairy Sectors*”, in *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization*, 2013, 11(1), pp. 151–162.

HANSEN G. D., PRESCOTT E. C., “*Malthus to Solow*”, in *The American Economic Review*, vol. 92, n. 4, September 2002, pp. 1205-1217.

HANSMANN H., “*All Firms are Cooperatives – And so are governments*”, in *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, Vol. 2, 2013, pp- 1-10.

HANSMANN H., “*Cooperative Firms in Theory and Practice*”, in *Finnish Journal of Business Economics*, n. 4, 1999, pp. 387-403.

HARVEY S. J., SYKUTA M., “*Farmer Trust in Producer- and Investor-owned Firms: Evidence from Missouri Corn and Soybean Producers*”, in *Contracting and Organizations Research Institute Working Paper No. 14*, November 2014.

HELMBERGER P. G., “*Cooperative Enterprise as a Structural Dimension of Farm Markets*”, in *Journal of Farm Economics*, n. 46, 1964, pp. 603–17.

HENKE R., SARDONE R., “*La Brexit e il saldo dell’UE. Una prima valutazione attraverso il calcolo dei saldi netti*”, in *Agriregionieuropa*, n. 46, 2016.

HILL B., “*The United Kingdom’s domestic policy for agriculture after Brexit*”, in *EuroChoices*, vol. 16, 2017, pp. 18-23.

HOFFMAN S. H., ROYER S. J., “*Evaluating the Competitive Yardstick Effect of Cooperatives on Imperfect Markets: A Simulation Analysis*”, Paper presented at *Western Agricultural Economics Association 1997 Annual Meeting*, July 13-16, 1997, Reno/Sparks, Nevada.

## Bibliografia

HOUSE OF LORDS, *Brexit: Agriculture*, European Union Committee, 20th Report of Session 2016-2017, 3 May 2017.

HUBBARD C. et Al., “*Brexit: how will UK agriculture fare*”, in *EuroChoices*, vol. 17, 2018, pp. 19-26.

HUNTER C. et Al., “*Agriculture in 2050: Recalibrating Targets for Sustainable Intensification*”, in *BioScience*, 67, 2017, pp. 386-391.

JANNARELLI A., “*Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 4, 2018, pp. 511-556.

JANNARELLI A., “*Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*”, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, n. 1, 2018, pp. 109-177.

JANNARELLI A., “*Il caso «indivia» alla Corte di Giustizia. Atto primo: le conclusioni dell’Avv. Generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 2, 2017, pp. 366-386.

JANNARELLI A., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, Cacucci Editore, Bari, 2016.

JANNARELLI A., “*L’associazionismo dei produttori agricoli e la pianificazione della produzione lattiera nei Regg. NN. 558 e 559/2016 della commissione europea*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 3, 2016, pp. 340-365.

## Bibliografia

JANNARELLI A., “*La segnalazione ASI266 del 22 marzo 2016 tra politica agricola comunitaria e politiche dell’autorità nazionale antitrust: cronache (amare) dal Bel Paese*”, in *Rivista di diritto Agrario*, vol. 2, 2016, pp. 182-184.

JANNARELLI A., *Cibo e Diritti*, Giappichelli Editore, Torino 2015.

JANNARELLI A., “*«Agricoltura e concorrenza» o «concorrenza e agricoltura»? Gli artt. 169, 170 e 171 del Reg. 1308/2013 e il progetto di guidelines presentato dalla Commissione*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 2015, pp. 3-86.

JANNARELLI A., “*L’associazionismo dei produttori agricoli ed il «Tabù» dei prezzi agricoli nella disciplina della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. n. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti lattiero-caseari*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2012, n. 1, pp. 179-206.

JANNARELLI A., “*Contractual Frameworks and Inter-firm Co-operation in the Agricultural Sector*”, *Uniform Law Review*, n. 17, 2012, pp. 247-262.

JEDERMANN R. et Al., “*Reducing food losses by intelligent food logistics*”, in *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 2014, pp. 1-20.

KENNY C., “*Is Anywhere Stuck in a Malthusian Trap?*”, in *KYKLOS*, vol. 63, May 2010, n. 2, pp. 192-205.

KING S., “*Collective Bargaining by business: Economic and Legal Implications*”, in *University of New South Wales Law Journal*, vol. 36, 2017, pp. 107-138.

LAO M., “*Ideology Matters in the Antitrust Debate*”, in *Antitrust Law Journal*, vol. 79, n. 2, 2014, pp. 649-685.

## Bibliografia

LEE J., *UPDATE: Contemporary Land Grabbing Research and Bibliography*, Maggio-Giugno 2018, reperibile online all'indirizzo: [https://www.nyulawglobal.org/globalex/Contemporary\\_Land\\_Grabbing1.html](https://www.nyulawglobal.org/globalex/Contemporary_Land_Grabbing1.html).

LEVAY C., “*Some Problems of Agricultural Marketing Co-operatives’ Price/Output Determination in Imperfect Competition*”, in *Canadian Journal of Agricultural Economics*, n. 31, 1983, pp. 105–110.

LEVAY C., “*Agricultural Cooperative Theory: A Review*”, in *Journal of Agricultural Economics*, 1983, pp. 1-44.

LIAO Q., HENDRIKSE G., “*Pooling and the Yardstick Effect of Cooperatives*”, in *Agricultural Systems*, n. 143, 2016, pp. 97-105.

LOOS J. et Al., “*Putting back meaning into «sustainable intensification»*”, in *Frontiers in Ecology and the Environment*, 12, 2014, pp. 356-361.

MAHE L.P., BUREAU J.C., *The Future of Market Measures and Risk Management Schemes*, Research for AGRI Committee Directorate General for Internal Policies. European Parliament, 2016.

MASINI S., *Corso di Diritto Alimentare*, Giuffrè Editore, Milano, 2015

McKEE G. “*The Financial Performance of North Dakota Grain Marketing and Farm Supply Cooperatives*”, in *Journal of Cooperatives*, 2008, n. 21, pp. 15-34.

McMICHAEL P., “*A food regime genealogy*”, in *Journal of Peasant Studies*, vol. 36, n.1, 2009, pp. 139-169.

## Bibliografia

NERULA S., “*The right to food: holding global actors accountable under international law*”, in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 44, 2006, pp. 691-778.

NERULA S., “*The right to food: progress and pitfalls*”, in *Canadian Food Studies*, Vol. 2, n. 2, 2015, pp. 41-51.

OECD, *Competition Issues in the Food Chain Industry*, OECD Policy Roundtables Report, Paris, 2013.

OECD, *Monopsony and buyer power*, OECD Policy Roundtables Report, OECD, Paris, 2008.

OECD, *Buyer Power of Large Scale Multi-Product Retailers*, OECD Policy Roundtables Report, Paris, 1998.

PAOLONI L., “*I nuovi percorsi della food security: dal “diritto al cibo adeguato” alla “sovrani ta alimentare”*”, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente*, n. 3, 2011, pp. 159-165.

PATEL R., “*What does food sovereignty looks like?*”, in *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 36, n. 9, 2009, pp. 663-706.

PETERSEN B., SNAPP S., “*What is sustainable intensification? Views from experts*”, in *Land Use Policy*, 46, 2015, pp. 1-10.

PIERANGELI F., SOLAZZO R., “*La PAC dalle proposte all’accordo. Posizioni a confronto su greening e convergenza interna degli aiuti diretti*”, in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013.

## Bibliografia

POLLAK R., “*A Transaction Cost Approach to Families and Households*”, in *Journal of Economic Literature*, n. 23, 1985, pp. 581-608.

POORE J., NEMECEK T., “*Reducing food’s environmental impacts through producers and consumers*”, in *Science*, 360, 2018, pp. 987-992.

POVELLATO A., “*Il dibattito sul greening e l’agricoltura italiana*”, in *Agriregionieuropa*, n. 8, 2013.

PRETOLANI R., “*Problematiche applicative del greening: il caso della Lombardia*”, in *Agriregionieuropa*, n. 29, 2012.

PRETTY J., “*The sustainable intensification of agriculture*”, in *Natural Resource Forum*, n. 21, 1997, p. 247-256.

PRITCHARD B.-DIXON J.-HULL E.-CHOITHABI C., “*«Stepping back and moving forward»: the role of the state in the contemporary food regime*”, in *The Journal of Peasant Studies*, Vo. 43, n. 3, 2016, pp. 693-710.

PUPO D’ANDREA M. R., “*Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020. Alcune valutazioni*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 4., 2011, p. 645-657.

PUPO D’ANDREA M. R., “*Finestra sulla PAC n. 23: le proposte dei regolamenti 2014-2020*”, in *Agriregionieuropa*, n. 27, 2011.

REARDON T., CRAWFORD E., DIAGANA K., *Promoting Farm Investment for Sustainable Intensification of African Agriculture*, Report for United State Agency for International Development (USAID), 1996.

## Bibliografia

REICH A., “*The Agricultural Exemption in Antitrust Law: A Comparative Look at the Political economy of Market Regulation*”, in *Texas International Law Journal*, vol. 42, 2007, pp. 843-874.

ROMANO D., “*Bolla o non bolla: il ruolo della speculazione nella dinamica dei prezzi delle materie prime agricole*”, in *Agriregionieuropa*, anno 5, n. 18, 2009.

ROSSET P., “*Food Sovereignty and Alternative Paradigms to Confront Land Grabbing and the Food and Climate Crisis*”, in *Development*, vol. 54, n. 1, 2011, pp. 21-30.

ROYER J. S., “*The Theory of Agricultural Cooperatives: A Neoclassical Primer*”, in *Faculty Publications: Agricultural Economics*, University of Nebraska-Lincoln, n. 11, 2014.

RUSSO L., “*Il contenimento dell’attività produttiva e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1, 2011, pp. 24-27.

SCHERER L., VERBURG P., SCHULP C., “*Opportunities for sustainable intensification in European agriculture*”, in *Global Environmental Change*, n. 48, 2018, pp. 43-55.

SCHIAVONI M. C., “*The contested terrain of food sovereignty construction: toward a historical, relational and interactive approach*”, in *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 44, n. 1, 2017, pp. 1-32.

SCIARRONI M., “*Sicurezza alimentare: sistema di autocontrollo e HACCP*”, in *La Rivista di Scienza dell’Alimentazione*, n.3, 2013, pp. 47-53.

## Bibliografia

SEXTON R. J., “*The Unfair Trading Practices in the Food Supply Chain: Types of UTPs*”, Paper presented at the workshop on “*Unfair Trading Practices in the Food Supply Chain*”, European Commission, Brussels 17-18 July 2017.

SEXTON R. J., “*Imperfect Competition in Agricultural Markets and the Role of Cooperatives: A Spatial Analysis*”, in *American Journal of Agricultural Economics*, n. 72, 1990, pp. 709–20.

SGARBANTI G., *Le fonti del diritto agrario*, I, CEDAM, Padova, 1988.

SHAFFER J.D., “*Thinking About Farmers' Cooperatives, Contracts, and Economic Coordination*”, in J.S. Royer (ed.), “*Cooperative Theory: New Approaches*”, ACS Service Report Washington, DC: USDA. no. 18, 1987, pp. 61-86.

SMITH P., “*Malthus is still wrong: we can feed a world of 9-10 billion people but only by reducing food demand*”, in *Proceedings of the Nutrition Society*, n. 74, 2015, pp. 187-190.

SOBOH R. et Al., “*Performance Measurement of the Agricultural Marketing Cooperatives: the Gap between Theory and Practice*”, in *Review of Agricultural Economics*, Vol. 31, n. 3, pp. 446-469.

SODANO V., “*Food Policy Beyond Neo-Liberalism*”, in *Sociological Landscape-Theories, Realities and Trends*, 2012, pp. 375-402.

SOLLNER S., “*The «breakthrough» of the right to food*”, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, n. 11, 2007, pp. 391-415.

SORRENTINO et al., “*Strengthening Farmers' Bargaining Power in the New CAP*”, in *International Journal on Food System Dynamics*, pp. 123-127.

## Bibliografia

SPRINGMANN M. et Al., “*Health and nutritional aspects of sustainable diet strategies and their association with environmental impacts: a global modelling analysis with country-level detail*”, in *Planetary Health*, 2, 2018, pp. 451-461.

SPRINGMANN M. et Al., “*Options for keeping the food system within environmental limits*”, in *Nature*, 562, 2018, pp. 519-525.

STRUIK P., KUYPER T., “*Sustainable intensification in agriculture: the richer shade of green. A review*”, in *Agronomy for Sustainable Development*, 39, 2017, pp. 1-15.

STUDY GROUP ON EUROPEAN COOPERATIVE LAW (SGECOL), *Draft Principles of European Cooperative Law (draft PECOL)*, May 2015.

SUPPLY CHAIN INITIATIVE, *Vertical Relationships in the Food Supply Chain: Principles of Good Practice*, 29 November 2011, reperibile all’indirizzo: [https://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/entr-2013-00308-00-00-it-tra-00\\_final.pdf](https://www.supplychaininitiative.eu/sites/default/files/entr-2013-00308-00-00-it-tra-00_final.pdf).

SYKUTA M., “*The Fallacy of Competition in Agriculture*”, Contracting and Organization Research Institute (CORI), Working Paper n. 2, 2012.

TATARANO M. C., “*La nuova impresa cooperativa*”, in CICU A., MESSINEO F., MENGONI L. (diretto da), *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

TOMMASINI A., “*Regole di concorrenza e tutela dei consumatori*”, in *Rivista di Diritto Agrario*, vol. 2, 2011, pp. 181-195.

## Bibliografia

TOMMASINI A., “*Strategie di competitività nel sistema agroalimentare in funzione nella nuova PAC (imprenditori agricoli alla riscoperta della food security)*”, in *Rivista di Diritto Alimentare*, n.3, 2013, pp. 11-28.

TREBILCOCK M., PUE K., “*The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy*”, in *Journal of International Economic Law*, 2015, Vol. 18, pp. 233-260.

VALENTINOV V., ILIOPOULOS C., “*Property Rights Problems in Agricultural Cooperatives: A Heterodox Institutional Perspective*”, in *German Journal of Agricultural Economics*, n. 3, 2012, pp. 139-147.

VALENTINOV V., “*Why are cooperatives important in agriculture? An organizational economics perspective*”, in *Journal of Institutional Economics*, n. 3, 2007, pp. 55-69.

VAN HERCK K., *Assessing Efficiencies generated by Agricultural Producer Organizations*” European Commission Report, June 2014.

VANNI F., “*Verso una PAC più verde?*”, in *Agriregionieruopa*, n. 38, 2014.

VARNEY C., “*The Capper-Volstead Act, Agricultural Cooperatives and Antitrust Immunity*”, in *TheAntitrustsource*, December 2010, reperibile su: [www.antitrustsource.com](http://www.antitrustsource.com).

VEERMAN C. P. et al., *Improving Markets Outcomes. The Position of Farmers in the Supply Chain*, Report of the Agricultural Markets Task Force, Brussels, 2016.

VELAZQUEZ B., BUFFARIA B., “*About farmers bargaining power within the new CAP*”, in *Agricultural and Food Economics*, 2017, pp. 5-16.

## Bibliografia

WILLIAMSON O. E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press, 1985.

WITHFIELD S., MARSHALL A., “*Defining and delivering «sustainable» agriculture in the UK after Brexit: Interdisciplinary lessons from experiences of agricultural reform*”, in *International Journal of Agricultural Sustainability*, vol. 15, 2017, pp. 501-513.

WITTMAN H., “*Food sovereignty: a new rights framework for food and nature*”, in *Environment and Society: Advances in Research*, n. 2, 2011, pp. 87-105.

ZEULI K. A., CROPP R., SCHAARS M. A., *Cooperatives: Principles and practices in the 21st century*, University of Wisconsin, August 2004.

## ABSTRACT

**Studente:** Pietro Cavarzeran  
**Matricola:** 832438  
**Dottorato:** Diritto, Mercato e Persona  
**Ciclo:** 32°

**Titolo della tesi:** “Attività Agricola e Sicurezza Alimentare nelle Politiche dell’Unione Europea”

### Abstract (ITA)

Partendo da una puntuale definizione del concetto di *food security*, la ricerca analizza l'impatto della Politica Agricola comune (PAC) nel sostenere un sistema di approvvigionamento di beni alimentari imperniato su dinamiche produttive volte all'intensificazione sostenibile.

Particolare attenzione viene rivolta al ruolo svolto a tal fine dai produttori agricoli, quali soggetti deboli all'interno della filiera di approvvigionamento, in un contesto di ormai definitiva liberalizzazione dei mercati agricoli globali e di eliminazione delle forme di protezionismo economico a sostegno del settore primario.

Il lavoro propone un'approfondita analisi da un lato dei vantaggi derivanti dall'associazionismo economico nel rafforzare la posizione dei produttori all'interno delle filiere di approvvigionamento, dall'altro delle forme di deroga, garantite dai Trattati UE e dai Regolamenti PAC, all'applicazione del diritto della concorrenza europeo al settore primario, in un'ottica di parziale rimodulazione del c.d. “eccezionalismo agricolo”.

**Thesis Title:** “Agricultural Activity and Food Security within EU Agricultural Policies”

### Abstract (ENG)

Starting from a precise definition of the concept of food security, the research analyses the impact of the Common Agricultural Policy (CAP) in supporting a food supply system based on production dynamics aimed at implementing sustainable intensification.

In this regard, particular attention is given to the role played by agricultural producers as weak players within the food supply chain, in a context of definitive liberalization of global agricultural markets and of elimination of protectionist support to the European primary sector.

An in-depth analysis has therefore been proposed stressing on one hand the advantages of economic associationism in strengthening producers' position within food supply chains, on the other hand, outlining the possibilities of derogation, guaranteed by EU Treaties and by CAP Regulations, from the application of European competition law to the primary sector, with a perspective of partial reframing of agricultural exceptionalism.