

Giornata di studio:

Novità in materia di concorrenza in agricoltura

Firenze, 20 giugno 2013

Nota di redazione: alla giornata di studio ha partecipato anche il prof. Paolo Borghi. L'autore non ha consegnato il testo per la stampa.

LUIGI COSTATO*

La concorrenza in agricoltura nei trattati europei e nel diritto derivato

I. LA SPECIFICITÀ DEL SETTORE AGRICOLO NEL TRATTATO CEE

All'atto della creazione del mercato comune, soluzione di ripiego a fronte della mancata ratifica da parte della Francia del Trattato istituyente la Comunità europea di difesa (CED), si discusse a lungo sull'opportunità di includere in esso anche il settore primario, ma alla fine le ragioni politiche addotte in specie dal ministro belga Spaak prevalsero, e l'agricoltura divenne parte integrante della Comunità Economica Europea, pur con il riconoscimento delle sue peculiarità e, conseguentemente, della necessità di regolarla in modo specifico.

Il riconoscimento di queste peculiarità, contrariamente a quanto era prevalentemente accaduto nei Paesi europei, non s'incentrò sul richiamo alla terra, e cioè al bene produttivo agricolo quasi esclusivo, ma su ciò che si ricava dall'attività, e pertanto l'agricoltura fu definita attraverso, soprattutto, i beni che da essa derivano, con un rinvio a un elenco tassativo ai prodotti elencati nell'allegato II, poi divenuto I. L'allegato, modificato solo nel 1961 con il reg. 7 bis di quell'anno (questo regolamento contiene poche aggiunte, e poco significative), comprende sostanzialmente tutti i prodotti della terra e quelli animali quasi solo finalizzati a scopi alimentari, e anche alcuni trasformati, che fin dall'art. 38, a carattere definitorio, era previsto fossero solo frutto di «prima trasformazione».

Lo spostamento del riferimento della materia agricola dalla terra ai suoi prodotti – che potevano essere anche ottenuti «fuori terra» se frutto di allevamento in vivai o serre – era completato anche dalla presenza, nell'allegato, del pesce, dei crostacei e dei molluschi, richiamati indistintamente quale che fosse

* *Università di Ferrara*

la loro origine, marina, lacustre, fluviale o d'allevamento. La scelta è stata ora completata, da Lisbona, con l'esplicito richiamo alla pesca quale attività da regolare, per quanto possibile, come l'agricoltura, fermo restando il fatto che, benché si parli di pesca, nel settore sono compresi anche i prodotti ittici allevati e non raccolti senza incidere sul suo processo produttivo.

Questo distacco, sia pure non totale, dalla terra, ha avuto come primario effetto una specie di "commercializzazione" dell'agricoltura, le cui prime regole comunitarie sono state, e restano fondamentalmente, quelle concernenti la vendita dei prodotti; non mancano, ovviamente, anche regole agrarie in senso stretto, ma esse si possono sempre ricondurre a finalità commerciali (salubrità dei prodotti) o ambientali (uso di sostanze inquinanti).

Si riconobbe, pertanto, sin dall'origine dei trattati europei, che la peculiarità del settore primario non si doveva ricavare dai mezzi di produzione, ma dai risultati ottenibili dagli stessi, e cioè dai prodotti.

Si tratta, infatti, di beni ottenuti sfruttando le capacità biologiche di accrescimento e di produzione di piante e animali addomesticati dall'uomo: grano, che va seminato, previa preparazione del terreno, concimato, diserbato e raccolto, bovini, che vanno allevati, munti se del caso, ovvero alimentati per diventare carne edibile, ecc. A questi, si trovano aggiunti anche piante e animali non allevati ma raccolti o cacciati senza che si debba necessariamente intervenire per facilitare la loro produzione, e ciò perché, trattandosi di regole dettate per costruire un mercato, si è ritenuto, a ragione, necessario includere nell'allegato I anche i possibili succedanei dei prodotti agricoli in senso stretto.

In ogni caso, emerge, dall'allegato, chiara la idea della differenza dei prodotti elencati dai prodotti industriali; i primi non sono riproducibili in serie, essendo ogni pianta e ogni animale dotato di particolari peculiarità che lo possono rendere più o meno produttivo, in ogni caso sempre sensibile o agli elementi atmosferici o alle malattie, sicché la programmabilità della stessa produzione agricola non può essere rigida come quella industriale, restando, per quanto si possa operare a livello di prevenzione e sicurezza, aleatoria; ovviamente il rischio diminuisce per culture e allevamenti protetti, ma non viene meno nemmeno in quei casi.

Questa fondamentale differenza rende evidente l'opportunità di garantire un trattamento legale diverso al mondo produttivo agricolo rispetto a quello industriale e al terziario; ma un'altra differenza emerge dal fattore tempo. I bulloni, i macchinari o i servizi si producono o prestano in tempi ristretti, d'ordinario, sicché è programmabile il loro utilizzo; il tutto avviene in tempi brevi o brevissimi, talché la produttività di una macchina che produce bulloni si calcola in numero di pezzi all'ora, come lo si fa per una catena di montag-

gio di automobili e per tutti gli altri prodotti del secondario e del terziario, sempre con misure temporali ristrette. I prodotti vegetali e animali hanno, invece, dei tempi di ottenimento che si calcola in molti mesi se non in annate, e la differenza di tempo necessario alla produzione si riflette sulle regole che possono reggere i diversi settori e sul funzionamento dei rispettivi mercati.

Da queste evidenze sono emerse le norme, specifiche per il settore primario, del trattato CEE che, per la loro quasi totalità, sono restaste sostanzialmente invariate sino a oggi, anche dopo il trattato di Lisbona e la creazione del TFUE. Malgrado il trattato di Lisbona abbia sancito la formale “degradazione” della politica agricola da materia di competenza esclusiva della Comunità, quale, di fatto, essa è stata dal 1962, a materia di competenza concorrente – senza, per altro, che a ora si siano visti effetti rilevanti di questo declassamento, anche perché, in contrasto con esso, l’art. 38 prevede che «l’Unione definisce e attua una politica comune dell’agricoltura e della pesca» – la PAC resta caratterizzata dalle finalità dichiarate dall’art. 39, par. 1, e cioè dall’incremento della produttività in agricoltura, dall’assicurazione di un tenore equo di vita agli agricoltori, della stabilizzazione dei mercati, della sicurezza degli approvvigionamenti e di prezzi ragionevoli ai consumatori.

Il perseguimento di questi risultati è stato ottenuto, dal 1962, attraverso l’OCM fondata su prezzi minimi garantiti tendenzialmente elevati – specie per alcune *commodities* – su dazi doganali mobili per assicurare una forte protezione al mercato comunitario e su restituzioni all’esportazione molto incentivanti, ben oltre a quanto stabilito nelle regole fissate per predisporle. In realtà le restituzioni, come ho già avuto modo di evidenziare in questa stessa sede, furono a lungo utilizzate come strumento di politica estera volta a trattenere in una posizione almeno neutra i pesi non allineati, per evitare si avvicinassero all’URSS, politica realizzata in sostanziale accordo con gli USA che, pure, ufficialmente, accusavano l’allora CE di praticare politiche di esportazione scorrette e troppo sovvenzionate.

Pertanto, sia grazie alle forti incentivazioni alle esportazioni, sia in ragione degli elevati prezzi d’intervento, il mercato dei prodotti agricoli, in particolare dei cereali, è stato a lungo molto protetto e, nella sostanza, in posizione tale da assicurare un livello soddisfacente di reddito agli agricoltori.

2. IL REG. 26/62 E LE RAGIONI DELLA SUA ADOZIONE

Una condizione così protetta, che riguardava quasi tutti gli altri prodotti agricoli, anche se in modo meno efficace, aveva suggerito, sin dall’inizio del

mercato comune agricolo, di evitare di utilizzare in forma ampia la norma contenuta nell'art. 42 (ridivenuto 42 del TFUE con la risistemazione conseguita a Lisbona), come è stato subito evidenziato dall'adozione del reg. 26/62.

Infatti, l'art. 42 prevede 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 Consiglio (ora anche in unione con il Parlamento europeo)...». Un richiamo generale agli artt. da 85 a 90 (ora da 101 a 106 TFUE) era contenuto nel reg. 26/62, che li rendeva applicabili «a tutti gli accordi, decisioni e pratiche, di cui all'art. 85, par. 1 e all'art. 86 del trattato (ora, rispettivamente, 101, par. 1, e 102 TFUE), riguardanti la produzione o il commercio dei prodotti elencati nell'allegato II (ma ora I) del trattato, fatte salve le disposizioni del seguente articolo 2».

Quest'ultimo prevedeva, sostanzialmente, la liceità dell'attività di associazioni d'imprenditori agricoli, da intendersi quelli che producono materie prime veramente agricole, e non fra primi trasformatori, a meno si tratti di trasformazioni storicamente effettuate dagli agricoltori come la vinificazione o la produzione di formaggi in azienda agricola, e purché riuniscano agricoltori in senso stretto, ecc.

Le associazioni in questione devono avere come scopo di coordinare l'immissione sul mercato dei prodotti agricoli, anche in modo intenso, purché non abbiano la funzione di fissare un prezzo stabilito, non escludendo in tal modo la concorrenza e non violino, con il loro comportamento, le finalità dell'art. 39 del trattato.

In sostanza, cioè, le regole sulla concorrenza sono state così reintrodotte nel settore agricolo, come consentito dall'art. 42, ma con larghe possibilità di eccezioni al fine di consentire all'offerta dei prodotti agricoli, dispersa in milioni di piccole imprese, di organizzarsi per confrontarsi con il mercato in forma migliore. Il punto di equilibrio fra eccezione agricola, mercato libero e protezione dei prezzi dei prodotti del settore primario allargato fu fissato nel riconoscimento della necessità di concentrare l'offerta da parte di miriadi di imprese agricole, concentrazione cui fu, comunque, vietato di contrattare i prezzi e di programmare la produzione.

Non si deve, poi, dimenticare che il 2° comma dell'art. 42 prevede che possano essere autorizzati aiuti da concedere alle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali o nel quadro di programmi di sviluppo economico. La prima ipotesi sarebbe, in pratica, applicabile a un enorme numero di imprese agricole italiane, che si trovano in una delle due condizioni previste, specie per la ridotta dimensione aziendale o per essere collocate su terreni collinari o montani, la seconda fu utilizzata in qualche caso, come

ad esempio per sostenere il consumo dell'olio di oliva, più costoso di quello di semi.

La PAC, come impostata nel 1962, ha subito profondi cambiamenti, soprattutto nel 2003, con il reg. 1782/2003; già nel 1992, con la riforma McSharry, come modificata per adeguarla all'Accordo agricolo che doveva essere contenuto nel trattato di Marrakech, il sistema di protezione creato originariamente per tutelare gli agricoltori, specie se produttori di *commodities*, è stato fortemente ridotto, attraverso vuoi la diminuzione dei prezzi d'intervento, vuoi la soppressione dei prelievi, sostituiti da dazi fissi in calo progressivo. Quest'orientamento ha reso meno comprensibile e giustificabile il divieto degli accordi di cui al reg. 26 contenenti anche riferimenti al prezzo, poiché la garanzia di prezzo assicurata agli agricoltori era fortemente diminuita, fino a ridursi, nell'attuale situazione, a qualcosa che non è per niente una "rete di sicurezza", come si è tentato di qualificarla, ma addirittura tanto irrisoria da non trovare, in pratica, applicazione concreta.

Eppure il regolamento 26 è stato sostituito dal reg. (CE) n. 1184/2006, il cui art. 1 stabilisce ancora che le regole della concorrenza si applicano anche al settore agrario, mantenendo alcune eccezioni già contenute nel reg. 26, e che si potranno ritrovare in molti altri regolamenti. A queste norme si sono affiancate, nel regolamento per l'OCM unica (reg. 1234/2008), disposizioni sulla concorrenza di sostanzialmente uguale contenuto, ma con alcuni primi – per altro timidi – cedimenti, rispetto alla rigidità di quanto disposto dal vecchio reg. 26, e ciò in materia di attività di associazioni fra olivicoltori, produttori ortofrutticoli e di tabacco, come emerge dall'art. 123, par. 1, del regolamento 1234.

Comunque, il reg. 1184 stabilisce:

In primis, all'art. 2, par. 1, prima frase, che le regole di concorrenza non si applicano agli accordi, decisioni e pratiche che «costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 33 (ora 39 TFUE) del trattato». Mentre la prima eccezione è di scarsa rilevanza effettiva mancando, in pratica, le organizzazioni nazionali di mercato, la seconda si riferisce, come sostanzialmente faceva il reg. 26, ad accordi concernenti prodotti elencati nell'allegato I ma oggi lo prevede, indipendentemente dal fatto che siano stipulati da produttori agricoli o no. Con riferimento a questa fattispecie come regolata dal reg. 26, la Corte di Giustizia, con la sentenza *Frubo* del 15 maggio 1975, in causa 71/74 (*Raccolta* 563) ha imposto una lettura restrittiva della norma – che si può considerare valida anche per la sua attuale versione contenuta nel reg. 1184/2006 – richiedendo la dimostrazione, da parte di chi voglia usufru-

ire dell'esenzione, della indispensabilità dell'accordo per il perseguimento di tutti gli obiettivi della PAC.

Ancora all'art. 2, par. 1, seconda frase, s'individua una terza ipotesi di accordi, decisioni e pratiche esentati dal divieto. Ripetendo nuovamente la formula usata dal reg. 26, la norma autorizza accordi, decisioni e pratiche «di imprenditori agricoli, di associazioni di imprenditori agricoli o di associazioni di dette associazioni appartenenti ad un unico Stato membro, nella misura in cui, senza che ne derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato, riguardino la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per il deposito, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che la Commissione non accerti che in tal modo la concorrenza sia esclusa o che siano compromessi gli obiettivi dell'art. 33 (ora 39 TFUE) del trattato». L'esenzione vale, dunque, solo per i produttori di uno Stato membro, i quali devono essere, come ho notato al mio primo commento del reg. 26, «imprenditori agricoli», e cioè imprenditori non già dediti a qualsiasi produzione di beni compresi nell'allegato II, ora I, ma, come si rileva anche dalle altre versioni linguistiche del regolamento, allevatori di piante o di animali.

La *ratio* dell'esenzione si rinviene nel fatto che gli agricoltori dell'UE sono milioni, e quindi debolissimi sul mercato, con la conseguenza che è improbabile che essi, anche attraverso accordi, possano realizzare comportamenti anticoncorrenziali; di ciò è prova anche il fatto che l'UE ha per decenni incentivato la concentrazione dell'offerta, sostenendo finanziariamente la creazione di associazioni tra agricoltori, al fine di potenziare la loro posizione sul mercato, che vede quali controparti il settore industriale e quello commerciale, caratterizzati entrambi dalla presenza di pochi operatori i quali, di fronte alla moltitudine di agricoltori, detengono un ragguardevole potere contrattuale.

Si può notare, poi, in via generale, che i regolamenti istitutivi dell'OCM dei vari settori produttivi erano incentrati su norme di contenuto nettamente anticoncorrenziale, vuoi per la fissazione di prezzi d'intervento, vuoi per la previsione di dazi doganali (fino al 1994 mobili, e quindi capaci di garantire sempre un prezzo elevato ai produttori comunitari), vuoi con l'imposizione di quantitativi di riferimento (come le quote latte) ovvero con i divieti di reimpianto di viti e simili.

Pertanto la norma del regolamento che dichiara applicabile anche all'agricoltura le norme sulla concorrenza (è fatto il divieto di abuso di posizione dominante, che per un agricoltore europeo appare addirittura impossibile da realizzare) si limita a trovare spazio nei confronti dei produttori dei beni di cui all'allegato I che non siano imprenditori agricoli in senso stretto. Tuttavia

si mantiene il tabù del prezzo, che non può essere incluso nelle contrattazioni autorizzate, appunto, dal reg. 1184/2006 né da quello sull'OCM unica, che per qualche settore, come ricordato, sembra ammettere la possibilità di programmare la produzione. Il tutto, comunque, in presenza di una congerie di regole dirigistiche aventi già gradi effetti anticoncorrenziali.

3. I PROBLEMI DERIVANTI DALLA GLOBALIZZAZIONE DEI MERCATI NON INCIDONO SUL PERMANERE DELLE PECULIARITÀ DEL SETTORE AGRARIO

La peculiarità del settore primario non cambiano, però, con il cambiare delle regole internazionali e con la pretesa liberalizzazione dei mercati a tutti i costi. La peculiarità dei prodotti agricoli, tutti legati al ciclo biologico, all'incertezza degli esiti produttivi e ai tempi di produzione, del tutto peculiari, non consentono di negare il permanere delle specificità proprie dell'agricoltura.

Caratteristiche che, oggi, cadute le protezioni in vigore fino a qualche tempo addietro, rendono irragionevole il permanere del "dogma" che si è trascinato dal 1962 sino a oggi pur essendone venuta meno la *ratio*, che vieta la fissazione del prezzo per le organizzazioni dei produttori.

Infatti, la caduta sostanziale del sistema di prezzi protetti ha tolto giustificazione alla pretesa di considerare, comunque e presuntivamente, anticoncorrenziale l'eventuale accordo – fra imprese agricole in senso stretto, e fra le associazioni che radunano le stesse, e i loro clienti – relativo al prezzo, fermo restando che se tale comportamento rischiasse veramente di eliminare la concorrenza nel mercato unico la Commissione dovrebbe poter intervenire per eliminare il *vulnus*.

In effetti, il trattato di Marrakech, che è all'origine dell'eliminazione dei prelievi (dazi mobili) e della riduzione drastica dei prezzi di sostegno, cui ha fatto seguito la più che discutibile scelta di disaccoppiare gli aiuti dalla produzione – il *decoupling*, del quale si diceva, ma senza fondamento reale, potesse risolvere i problemi della UE nel negoziato per il rinnovo dell'Accordo agricolo contenuto nel detto trattato – che ha spalancato ulteriormente il mercato europeo delle derrate agricole e derivati ai produttori e commercianti di tutto il mondo, mettendo gli agricoltori europei in condizione di estremo sfavore nell'operare sul mercato, anche visti i loro costi di produzione.

Un grave errore dei consiglieri del *princeps* è stato il suggerire di inserire i produttori agricoli europei nel mercato mondiale senza strumenti di difesa, disconoscendo che il settore primario era stato, in Europa, caratterizzato, per

quasi tutto il XX secolo, da regimi protezionistici che avevano disabituato gli imprenditori agricoli, se mai avevano avuto questa competenza, ad agire nel “mare tempestoso” del mercato mondiale dove gli sbalzi di prezzo sono frequentissimi, e richiedono, per essere affrontati, mezzi tecnici e conoscenze che essi non possiedono.

Né si può affermare che gli strumenti apprestati sino a ora con la nuova legislazione sull'organizzazione comune del mercato (e, cioè, con il reg. 1234/2008 sull'OCM unica) abbiano qualche efficacia protettiva, viste le aperture al mercato mondiale da un lato, la sostanziale impraticabilità nell'uso della “rete di sicurezza” apprestata, in modo molto parziale e marginale, dai prezzi d'intervento, ove fissati, dall'altro.

4. IL SUPERAMENTO DEGLI SCOPI DEL REG. 26/62

Oggi, tuttavia, cominciano a emergere nuovi, anche se per ora parziali, orientamenti legislativi che superano il vecchio “dogma” relativo al prezzo, come si può constatare in almeno un nuovo regolamento e nella “promessa” del Consiglio contenuta nell'allegato II alla deliberazione finale sul testo di regolamento approvato in prima lettura dal P.E. sulla qualità dei prodotti agricoli (divenuto ora regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari).

Ma di ciò diranno, in dettaglio, i colleghi che parleranno dopo di me. In questo momento basti evidenziare che il reg. 26 e i suoi successori fino al 2008 non trovano più giustificazione nel mutato quadro regolamentare conseguente all'adozione delle regole della WTO e, in particolare, a seguito dell'adozione del *decoupling* e della riduzione imponente dei prezzi garantiti.

A tal proposito si può evidenziare che le problematiche derivanti dalla liberalizzazione dei mercati, aperti a tutto il mondo, possono essere risolte in modo più efficace per certi prodotti, e molto meno per altri. Le merci agricole difficilmente conservabili, perché molto umide, possono auto proteggersi da prodotti concorrenti provenienti da lontano, mentre possono soffrire della concorrenza extra europea posta in essere da produttori di merci dello stesso tipo in luoghi vicini (bacino del mediterraneo, ad esempio); in questo caso la sola difesa è la vera qualità igienico sanitaria da un lato, la peculiarità organolettica e una efficace promozione dall'altra.

Le merci dotate di un segno distintivo importante, cioè già affermato sul mercato mondiale e protetto da concorrenti sleali, possono vincere la loro bat-

taglia anche perché si sta intravedendo l'intenzione del legislatore europeo di consentire ai corrispondenti produttori di difendersi con la programmazione della produzione e con la fissazione di prezzi concordati con commercianti, trasformatori e loro associazioni.

Più complessa appare la posizione dei produttori di *commodities*, che ottengono merci tendenzialmente fungibili. La valorizzazione diretta è molto difficile, mentre si può sperare in un buon successo realizzando trasformazioni capaci di far riconoscere il pregio del *made in Italy*; tuttavia la fungibilità di questi prodotti rende difficile fare apprezzare la peculiarità della materia prima nazionale di prodotti trasformati che, malauguratamente, alla fine rischiano di essere difficilmente distinguibili dai corrispondenti di provenienza estera.

Quale che sia, comunque, il problema che si popone, legato a questo tipo di prodotto piuttosto che a un altro, per arrivare a conseguire risultati importanti occorre che l'individualismo proprio degli agricoltori – e degli italiani, in generale – lasci spazio a forme intense di collaborazione anche fra primario e secondario, di cui per ora non si vedono segni premonitori significativi.

Le nuove regole europee nel settore del latte

I. LE REGOLE DI PRODUZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE NELLA FILIERA AGROALIMENTARE

Il tema delle regole di produzione e commercializzazione nella filiera agroalimentare, da tempo rilevante e controverso, ha assunto rilievo decisamente centrale nel dibattito politico-istituzionale dell'oggi.

Le vicende dell'ultimo anno si caratterizzano per profonde e rapide modifiche di un quadro disciplinare risalente e che per lungo tempo è apparso non discusso, e per certi versi neppure discutibile.

È sufficiente qui ricordare, in rapida sintesi:

- l'art. 62 del decreto legge del 24 gennaio 2012, contenente “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”¹, con l'adozione di una specifica disciplina in tema di contratti fra imprese per la cessione di prodotti agricoli e alimentari²;
- il regolamento n. 261/2012³, che ha introdotto, nella generale disciplina dell'OCM unica, innovative disposizioni in tema di rapporti contrattuali riguardanti il latte e i prodotti a base di latte;

* *Università della Toscana*

¹ D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in legge con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27.

² Per ampie analisi su questa disposizione v. le relazioni di R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, in «Riv.dir.alim.», www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2012, p. 3, e di M. GIUFFRIDA, *I Contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in «Riv.dir.alim.», www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2012, p. 3; e v. A. GERMANÒ, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in «Dir. giur. agr. alim. amb.», 2012, p. 381; sia consentito rinviare anche al mio *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in «Riv.dir.alim.», www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2012, p. 33.

³ Regolamento (UE) n. 261/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

- l’approvazione – dopo anni di serrato confronto fra parlamentari, governi, organizzazioni di imprese e di consumatori, gruppi di opinione e politici – del “pacchetto qualità”⁴, con la riscrittura di alcuni aspetti cruciali quanto alla stessa perimetrazione della “qualità” in ambito agroalimentare e quanto alla relazione fra ordinamenti domestici e dimensione europea del riconoscimento e della tutela;
- il serrato dibattito aperto fra le istituzioni europee (Parlamento, Consiglio e Commissione) sulle proposte di riforma della PAC⁵.

2. I PRIMI 50 ANNI DEL DIRITTO AGRARIO COMUNITARIO E DEL DIRITTO ALIMENTARE COMUNITARIO

L’addensarsi di questa intensa stagione riformatrice assume caratteri ancor

⁴ Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

⁵ Nell’ottobre 2011 la Commissione Europea ha presentato al Consiglio e al Parlamento Europeo le proposte legislative di riforma della PAC per il 2014-2020, articolate in sette testi, che coprono l’intero ambito disciplinare della PAC:

– dal primo pilastro (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 625 def.),

– allo sviluppo rurale (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FE-ASR), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 627 def.),

– alla OCM unica (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 626 def.),

– alle misure relative al finanziamento, alla gestione, al monitoraggio e ai controlli sulla condizionalità e sul rispetto degli altri obblighi dei beneficiari (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 628 def.),

– a misure di gestione degli aiuti e delle restituzioni (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all’organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 629 def.),

– ad alcune misure transitorie per la modifica del regolamento n. 73/2009 per l’anno 2013 (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all’applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 630 def.),

– a misure sugli aiuti ai viticoltori (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 631 def.).

Per una prima analisi di queste proposte sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Le proposte per la riforma della PAC verso il 2020: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, in «Riv.dir. agr.», 2011, I, p. 604.

più peculiari, ove si consideri che essa si colloca all'interno di un preciso anniversario: quello dei primi 50 anni del *diritto agrario comunitario* e del *diritto alimentare comunitario*, e si caratterizza per elementi di significativa discontinuità rispetto alle linee disciplinari tradizionali.

Faccio riferimento a un periodo di *50 anni*, perché mi sembra che gli anni di effettiva anzianità della PAC e del diritto alimentare comunitario vadano computati dal 1962 (sicché si sono compiuti nel 2012, appena decorso e così difficile per l'Europa), perché – se è vero che già il Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea prevedeva espressamente una Politica Agricola Comune distintamente considerata e orientata rispetto alle altre politiche comuni (e su questi elementi di distinzione occorrerà tornare in sede di analisi delle recenti riforme e proposte di riforma, successive al Trattato di Lisbona) – è altrettanto vero che le prime concrete misure di regolazione disciplinare furono adottate dalla Comunità nel 1962⁶.

Sono misure che riguardano tanto il *diritto agrario* che il *diritto alimentare*, a conferma dell'intimo legame fra i due settori di regolazione (oltre che fra le due aree produttive e di esperienza), pur in assenza nell'originario testo del Trattato CEE di ogni espresso riferimento a quei principi e valori di tutela della salute umana e di tutela del consumatore, che sono oggi unanimemente ritenuti gli elementi fondanti nella costruzione del *diritto alimentare europeo*⁷.

Giova qui ricordare, non soltanto il regolamento n. 25/62 sul finanziamento della PAC che ha istituito il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia⁸, e il regolamento n. 26/62 sulla concorrenza⁹, entrambi dell'aprile del 1962, ma anche i coevi regolamenti n. 19/62¹⁰,

⁶ In precedenza, nei primi anni di esistenza della Comunità e anche dopo la Conferenza di Stresa del 1958, si erano avuti soltanto pochi sporadici interventi, non a carattere generale e regolatorio, ma contenenti singole misure amministrative (v., ad esempio, la decisione della Commissione Europea del 15 marzo 1961, «relativa alla fissazione di una tassa di compensazione sulle importazioni di latte intero in polvere nella Repubblica federale di Germania in applicazione dell'articolo 46»). Per un'analisi storica dei primi anni di vita della PAC, che sottolinea gli elementi di forte novità introdotti con i regolamenti del 1962, v. L. COSTATO, *Agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, dir. da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, 1997, parte spec., I, p. 1, spec. pp. 10 ss.

⁷ In argomento v. per tutti L. COSTATO, *Principles and rules of European Food Law*, in L. Costato-F. Albinin (eds.), *European Food Law*, Padova, 2012, cap. I.

⁸ Regolamento n. 25 del Consiglio CEE, del 4 aprile 1962, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

⁹ Regolamento n. 26 del Consiglio CEE, del 4 aprile 1962, relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli.

¹⁰ Regolamento n. 19 del Consiglio CEE, del 4 aprile 1962, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

20/62¹¹, 21/62¹², 22/62¹³, 23/62¹⁴, 24/62¹⁵, sulle prime OCM, cereali, carne suina, uova, pollame, e fra questi soprattutto – ai fini che qui interessano – il regolamento n. 23/1962 sui prodotti ortofrutticoli, e il regolamento n. 24/1962 sul vino.

Appare già in questi regolamenti una costante: l'intreccio tra *economia* e *diritto*, tra *incentivazione* e *regolazione*, tra *diritto incentivante* e *diritto regolatorio*¹⁶.

Sul piano del disegno istituzionale, questi regolamenti introducono procedimenti, competenze, modalità organizzative e decisionali, che nel corso degli anni diverranno comuni all'intera costruzione europea. Basti qui ricordare l'adozione dei Comitati di gestione, prevista dalle prime OCM¹⁷, che diede origine alla c.d. comitologia¹⁸, e che costituisce tuttora una delle peculiarità dell'architettura costituzionale europea¹⁹.

¹¹ Regolamento n. 20 del Consiglio CEE, del 4 aprile 1962, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne suina.

¹² Regolamento n. 21 del Consiglio CEE, del 4 aprile 1962, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova.

¹³ Regolamento n. 22 del Consiglio CEE, del 4 aprile 1962, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame.

¹⁴ Regolamento n. 23 del Consiglio CEE, del 4 aprile 1962, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli.

¹⁵ Regolamento n. 24 del Consiglio CEE, del 4 aprile 1962, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

¹⁶ È una costante, questa, del diritto agrario degli ultimi decenni, nazionale oltre che comunitario, come è stato sottolineato già negli anni '80 del secolo passato in riferimento alla stagione dei primi interventi legislativi regionali, nazionali e comunitari in materia di agriturismo e alla conseguente ripermistrazione della stessa categoria delle attività connesse (in argomento v. F. ALBISINNI, *Regioni e agriturismo*, in «Nuovo dir.agr.», 1982, p. 169, Id., *Commento agli artt. 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9; 15*, in «Commentario sulla legge 730/1985», in *Le nuove leggi civ.comm.*, 1986, 741); e ancora di recente in riferimento alla disciplina degli aiuti di stato e al possibile emergere di categorie riconducibili al «diritto post-moderno» (v. A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in «Riv.dir.agr.», 2006, I, p. 183; Id., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in «Riv.dir.agr.», 2007, I, p. 3; Id., *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in «Dir.giur.agr.alim.amb.», 2009, p. 375); nonché in riferimento al processo di codificazione che caratterizza il diritto agrario europeo dopo il Trattato di Lisbona (v. F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in «Riv.dir.agr.», 2010, I, p. 206; Id., *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: I codici europei dell'agricoltura*, in «Agr.Ist.Merc.», 2011, p. 29).

¹⁷ V. gli artt. 12 e 13 del reg. n. 23/1962, cit., quanto al settore dell'ortofrutta, e gli artt. 6, 7 e 8 del reg. n. 24/1962, cit., quanto al settore vitivinicolo.

¹⁸ In argomento v. L. COSTATO, *Agricoltura*, cit., p. 24 ss.; M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti*, Milano, 2005; D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC! Précis de droit agricole européen*, Bruylant, Bruxelles, 2012, II ed.

¹⁹ Per letture storico-comparative delle più recenti prospettive costituzionali dell'Unione Europea,

Ma è soprattutto sul piano della regolazione disciplinare, che questi regolamenti anticipano temi del diritto alimentare, lì ove fissano le caratteristiche dei prodotti e in questo modo fortemente conformano le concrete pratiche produttive e commerciali.

In particolare il regolamento 23/1962 opera per la piena realizzazione del mercato comune dei prodotti ortofrutticoli e per l'abolizione delle misure restrittive di effetto equivalente, attraverso la fissazione di *common quality standards*, che stabiliscono «caratteristiche, dimensioni e confezionamento»²⁰ per un'ampissima lista di prodotti²¹.

Alcune parole evocatrici (dimensioni, caratteristiche, tolleranza, et sim.) ben definiscono i concreti contenuti attribuiti alla *qualità*, e a queste disposizioni si accompagna la previsione di sistemi di controllo e di ispezione nonché di specifici documenti di accompagnamento articolati per lotti di spedizione, che costituiscono la condizione necessaria che i produttori devono rispettare se intendono commercializzare i propri prodotti nel mercato europeo²².

Oggetto e contenuti dei *contratti per la produzione e commercializzazione di prodotti agroalimentari* di larga diffusione sono, dunque, specificamente determinati e conformati già a far tempo dagli anni '60 del secolo passato, e il *diritto agroalimentare* di fonte comunitaria si declina congiuntamente nei due versanti, della produzione e della commercializzazione, fissando regole che talvolta di collocano nell'area tradizionale del diritto agrario, talaltra in quella del diritto alimentare, e sovente le investono entrambe.

Assistiamo all'emergere di quello che all'epoca era conosciuto come *diritto agrario (o agroalimentare) comunitario* e che oggi – con un recente neologismo coniato dai traduttori ufficiali degli atti delle istituzioni europee – dovremmo chiamare *unionale*, ma che ritengo sia ormai tempo di definire propriamente *europeo*, per ragioni non semplicemente linguistiche ma di sostanza, intendendo con l'aggettivo *europeo* fare riferimento a un complesso disciplinare, che esprime un modo peculiare di essere ordinamento, nel quale si intersecano fonti nazionali, regionali, dell'Unione Europea e internazionali,

v. H.J. Blanke – S. Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer. Berlin Heidelberg, 2012; P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact of the National Constitutional Law – The European Union after the Lisbon Treaties*, Giuffrè, Milano, 2012.

²⁰ V. l'art. 2 del reg. n. 23/1962, cit.

²¹ V. gli Allegati al reg. n. 23/1962, cit., che fissano i *common quality standards* per una lunga lista di prodotti: dai cavolfiori, ai pomodori, alle mele e alle pere, alle pesche, alle albicocche, a molti tipi di insalata, alle cipolle, alle prugne; e v. l'art. 4 del medesimo regolamento, lì ove prevede che il Consiglio possa, a maggioranza qualificata, aggiungere ulteriori prodotti a tale lista.

²² V. l'art. 5 del reg. n. 23/1962, cit.

responsabilità dei privati e interventi di soggetti dotati di autorità persuasiva e scientifica, oltre che di poteri nel senso classico, riducibili a unità soltanto ove letti attraverso canoni di complessità, sussidiarietà e reciproca integrazione, in una duplice declinazione, verticale e orizzontale, che richiede strumenti di conoscenza adeguati alla complessa pluralità delle fonti.

3. I PERCORSI PARALLELI DEL DIRITTO AGRARIO E DEL DIRITTO ALIMENTARE

Per molti anni i due binari procedono paralleli, con intersezioni e contatti, pur nella distinzione degli oggetti disciplinari.

I regolamenti sulle diverse OCM intervengono così a definire le politiche economiche di mercato per i diversi prodotti, ma nel contempo fissano requisiti di qualità e definizioni merceologiche, che – come si è visto – finiscono per determinare contenuti e oggetti legali dei contratti relativi a tali prodotti.

Due regolamenti del Consiglio degli anni '60, adottati nell'ambito della Politica agricola comune, e aventi entrambi come base giuridica gli artt. 42 e 43 del Trattato CEE, costituiscono esempio paradigmatico di questo approccio integrato ai temi dell'economia e della regolazione.

Faccio qui riferimento all'OCM nel settore dei grassi di origine vegetale o animale del 1966²³, e all'OCM sul latte e prodotti derivati del 1968²⁴, che intervengono in materia di prezzi indicativi, prezzi di intervento e prezzi di entrata, ma nel medesimo tempo definiscono le caratteristiche dei prodotti²⁵.

Gli anni '90, con le innovazioni sul piano delle fonti introdotte dall'Atto Unico e dal Trattato di Maastricht, e con il nuovo art. 100/A (che – come è noto – innovando rispetto all'art. 100, non richiede più l'unanimità del Consiglio, ma consente alla maggioranza di questo in codecisione con il Parlamento²⁶ di adottare misure per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno), vede una nuova stagione legislativa, nella quale gli aspetti di regolazione trovano ampio ingresso.

Così due direttive del Consiglio del giugno 1989, quella «relativa al con-

²³ Regolamento n. 136/66/CEE del Consiglio, del 22 settembre 1966, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi.

²⁴ Regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio, del 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

²⁵ V. per l'olio di oliva le definizioni contenute nell'Allegato al reg. n. 136/66 cit., e per il latte, il burro, i prodotti derivati e i formaggi, gli artt. 7, 8, 10, 11, 27 del reg. n. 804/66 cit.

²⁶ Secondo la procedura di cui all'art. 189/B del Trattato CE nel testo all'epoca vigente.

trollo ufficiale dei prodotti alimentari»²⁷, e quella «relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare»²⁸, entrambe approvate sulla base dell'art. 100/A, si connotano come *azione originale*, che nell'ambito delle misure intese a realizzare il mercato interno, affermano il principio che la «legislazione alimentare ... comprende le disposizioni relative alla protezione della salute, le norme di composizione e quelle relative alla qualità miranti a garantire la protezione degli interessi economici dei consumatori, nonché le disposizioni relative alla loro informazione e alla *lealtà delle transazioni commerciali*»²⁹ e che, anche al fine di «contribuire allo *sviluppo del commercio internazionale*» è necessario prescrivere che «Una derrata alimentare *può essere commercializzata* solo se accompagnata da un'indicazione» «che consente di identificare la partita alla quale appartiene»³⁰.

Le plurime finalità perseguite da una legislazione alimentare così disegnata sono con evidenza ben più complesse rispetto a quelle tradizionalmente assegnate ai precetti nazionali sui prodotti alimentari, e investono ambiti di regolazione ben più ampi di quelli propri delle risalenti normative di impianto penalistico sulla composizione e sulla qualità oggettiva degli alimenti sotto il profilo igienico-sanitario³¹.

Vengono in evidenza, in questa legislazione europea, accanto ai temi tradizionali della legislazione igienico-sanitaria nazionale, gli interessi economici dei consumatori, e non solo questi, perché a essi si accompagnano situazioni soggettive non suscettibili di immediata quantificazione economica e riferibili a momenti collettivi di tutela anche preventiva, quali il diritto a un'informazione compiuta e *l'obbligo di lealtà nelle transazioni commerciali* e i contenuti degli stessi *accordi tra imprese*; vale a dire elementi tutti, che in varia misura incidono nella conformazione dell'oggetto e dei contenuti dei *contratti del mercato agroalimentare*.

Gli anni '90 hanno dunque visto l'emergere di significativi elementi di innovazione giuridica nella normativa di fonte comunitaria, con un'originale attenzione ai profili di *concorrenza*.

Fra le componenti del diritto alimentare, anche di fonte legislativa, cresce il peso di quelle che non si esauriscono nell'ambito igienico-sanitario, e piut-

²⁷ Direttiva n. 89/397/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989.

²⁸ Direttiva n. 89/396/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989.

²⁹ 6^a considerando della direttiva n. 89/397.

³⁰ Artt. 1 e 2 della direttiva n. 89/396.

³¹ In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino, 2009.

tosto rinviano al *mercato*. Nel medesimo tempo, le risalenti compartimentazioni disciplinari fra agricoltura e alimentazione vanno cedendo spazio a un sistema tendenzialmente unitario di *regole dell'agroalimentare*.

La stessa disciplina introdotta nel 1992 in tema di DOP e IGP³², pur connotata dalla propria natura di regola di eccezione, significativamente amplia la propria area applicativa includendo prodotti agricoli e alimentari non compresi nell'Allegato II del Trattato³³, anche se assume come propria base giuridica le norme del Trattato relative alla Politica Agricola Comune, e anch'essa interviene a regolare i rapporti sia lungo la filiera produttiva, sia nel mercato, quanto alla presentazione e alle caratteristiche dei prodotti in tutte le fasi.

Siamo dunque in presenza di una pluralità di percorsi disciplinari, che in vario modo sperimentano strumenti giuridici di regolazione di contenuti e forme degli accordi e contratti dell'agroalimentare.

4. LA DISCIPLINA EUROPEA DEGLI ACCORDI NEL MERCATO AGROALIMENTARE

Cosa accade nel frattempo alla specifica disciplina europea della concorrenza in questo settore economico?

Il punto di partenza è sempre quell'anno 1962, che 50 anni fa ha visto il nascere del diritto agrario e alimentare comunitario, e che con l'adozione del Regolamento n. 26/62³⁴ ha segnato la griglia disciplinare, entro la quale si sono iscritte per decenni le scelte comunitarie di governo del settore.

Questo regolamento, come è noto³⁵, ha per un verso previsto l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli da 85 a 90 del Trattato in tema di concorrenza a tutti gli accordi, decisioni e pratiche riguardanti i prodotti agricoli³⁶, e nel contempo ha però stabilito la non applicabilità dell'art. 85 del Trattato «agli accordi, decisioni e pratiche di imprenditori agricoli, di associazioni di imprenditori agricoli o di associazioni di dette associazioni appartenenti a un

³² Per ampie indicazioni in argomento v. M. GIUFFRIDA, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, in *Diritto alimentare. Mercato, sicurezza*, dir. F. Albisinni, Wolters Kluwer it., www.leggiditaliaprofessionale.it, Milano, agg. 2013.

³³ V. l'art. 1 del Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

³⁴ Regolamento n. 26/62/CEE del Consiglio, relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli.

³⁵ Per ampie analisi, anche per comparazione all'esperienza nord americana, e per ulteriori riferimenti, v. per tutti A. Jannarelli in una ben nota serie di saggi, da ultimo raccolti in *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011.

³⁶ Art. 1 del reg. n. 26/62/CEE cit.

unico Stato membro, nella misura in cui, *senza che ne derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato*, riguardino *la produzione o la vendita di prodotti agricoli* o l'utilizzazione di impianti comuni per il deposito, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli»³⁷.

Il commercio dei prodotti agricoli risulta pertanto soggetto alle ordinarie regole di concorrenza, ma gli accordi degli imprenditori agricoli e delle loro associazioni si collocano al di fuori di tali regole.

Ne è risultata confermata – in modo esplicito e sin dal primo atteggiarsi della PAC – la *specialità dell'impresa agricola*³⁸.

Questo esonero dalle regole di concorrenza degli accordi fra imprenditori agricoli trova tuttavia, già nel regolamento del 1962, un preciso ed espresso limite nel divieto di prevedere un «*obbligo di praticare un prezzo determinato*».

La ragione di una scelta siffatta è agevolmente individuabile, non in ipotesi nella meccanica estensione agli accordi fra imprese agricole delle normali regole di concorrenze che vietano le intese sui prezzi, ma piuttosto nelle peculiarità della Politica Agricola Comune, che per decenni si è tradotta in una politica dei prezzi attentamente e minutamente governata dal Consiglio e dalla Commissione.

Come è stato autorevolmente osservato, ancora di recente: «In definitiva, il giudizio negativo circa gli accordi aventi a oggetto la fissazione del prezzo dei prodotti appariva e tuttora *appare riflettere l'esigenza originaria delle istituzioni comunitarie di governare in totale esclusiva la politica dei prezzi dei prodotti agricoli* al riparo da iniziative di soggetti collettivi privati, quali le organizzazioni di agricoltori, e dunque, di eliminare alla radice il pericolo di perturbazioni della politica dei prezzi per molti decenni al centro della politica agricola comunitaria»³⁹.

Per decenni questo essenziale postulato della PAC è rimasto immutato, e il regolamento n. 26/62 non ha subito modifiche, se non una, iniziale, quanto alla sua decorrenza⁴⁰. Alcune deroghe all'applicazione di questo regolamento sono state introdotte per specifici settori: nel 1992 per il settore del tabacco⁴¹,

³⁷ Art. 2 del reg. n. 26/62/CEE cit.

³⁸ In punto, v. per tutti A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 7^a ed., 2010.

³⁹ Così A. JANNARELLI, *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 «Riv.dir.agr.», 2012, I, 179, a p. 187, corsivo agg.

⁴⁰ V. il Regolamento n. 49 del Consiglio del 29 giugno 1962, che modifica la data di applicazione di taluni atti relativi alla politica agricola comune.

⁴¹ V. il Regolamento (CEE) n. 2077/92 del Consiglio del 30 giugno 1992, relativo alle organizzazioni e agli accordi interprofessionali nel settore del tabacco.

e nel 1996 per i prodotti ortofrutticoli⁴²; in entrambi i casi peraltro mantenendo il divieto di accordi che prevedano «la determinazione dei prezzi»⁴³.

Dopo oltre 40 anni, il regolamento n. 26/62 è stato sostituito dal regolamento n. 1184/2006 del 24 luglio 2006⁴⁴, dichiaratamente adottato a fini di *razionalità e chiarezza*, quale codificazione operata in ragione delle modifiche asseritamente intervenute *medio tempore*⁴⁵.

In realtà – come si è ricordato – nessuna significativa modifica testuale era intervenuta nei primi 40 anni di vigenza del regolamento n. 26/62, e il regolamento del 2006 ha sostanzialmente confermato impianto e testo del regolamento del 1962.

Le novità in questi anni sono state piuttosto rappresentate dall'emergere di una linea disciplinare parallela, che si era affiancata, integrandola, alla generale disciplina in tema di concorrenza per i prodotti agricoli, e che aveva assegnato rilevanti compiti commerciali, oltre che normativi, alle organizzazioni dei produttori agricoli riconosciute dagli Stati membri⁴⁶, pur sempre peraltro ribadendo il divieto di accordi aventi a oggetto la determinazione dei prezzi.

5. LE NOVITÀ DI INIZIO SECOLO – LA OCM UNICA E LE CODIFICAZIONI

Rilevanti novità, disciplinari oltre che di politica economica, intervengono con le riforme della PAC di inizio secolo, con il disaccoppiamento⁴⁷ e con l'OCM unica⁴⁸.

Sul piano istituzionale, il Regolamento n. 1782/2003 si propone come componente della costituzione materiale della Comunità, lì ove definisce una

⁴² V. il Regolamento (CE) n. 2200/96 del Consiglio del 28 ottobre 1996, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli.

⁴³ V. l'art. 7.3. del reg. n. 2077/92 cit., e l'art. 20.3. del reg. n. 2200/96 cit.

⁴⁴ Regolamento (CE) n. 1184/2006 del Consiglio, del 24 luglio 2006, relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli (Versione codificata).

⁴⁵ Così il primo considerando del reg. n. 1184/2006 cit.

⁴⁶ V. il Regolamento (CEE) n. 1360/78 del Consiglio, del 19 giugno 1978, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni. Per un'analisi sistematica di questa legislazione v. A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare*, cit., e ID., *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "Tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina della concorrenza*, cit.

⁴⁷ V. il Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

⁴⁸ V. il Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

pianificazione di bilancio pluriennale, vincolante per gli Stati membri e tale da consolidare equilibri pregressi, in riferimento non a una singola OCM, ma a una pluralità di interventi sino ad allora separatamente disciplinati⁴⁹, con la dichiarata ambizione di ricondurre all'interno del regime di pagamento unico tutti i precedenti sistemi di aiuto diretto nei vari settori produttivi⁵⁰.

Soprattutto, la normativa di fonte comunitaria in materia agricola, che tradizionalmente aveva avuto contenuti di intervento e di governo economico puntuali, precisi, e così comprendeva politica dei prezzi, restituzioni alle esportazioni, prelievi sulle importazioni, ammassi, controlli doganali, e quant'altro, e aveva lasciato in larga misura agli Stati membri il ricorso all'una o all'altra definizione, in esito al disaccoppiamento e alla dichiarata valorizzazione delle capacità auto-regolatrici del mercato, per un verso scopre il rilievo e l'importanza delle definizioni e dello strumentario giuridico e della connessa codificazione delle definizioni⁵¹, e per altro verso avverte (non immediatamente, ma nell'arco di alcuni anni) la necessità di introdurre comunque meccanismi di intervento sui prezzi in un mercato, quello dei prodotti agroalimentari, che in larga misura risulta segnato da crisi ricorrenti e da marcata instabilità⁵².

Sotto il profilo formale, le norme di sostegno per i settori cui è stato esteso il sistema dell'aiuto unico, non sono rimaste oggetto di atti normativi distinti e separati per ciascun settore (come era sin qui avvenuto), ma si sono tradotte in articoli, paragrafi o commi inseriti nel testo di un unico regolamento, il regolamento n. 1782/2003⁵³, e oggi il regolamento n. 73/2009⁵⁴, che dichia-

⁴⁹ Il tema della definizione di un quadro finanziario stabile e definito ex ante è stato uno dei terreni di confronto decisivo fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, come è apparso evidente dalle vivaci discussioni seguite alla pubblicazione della proposta della Commissione, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire notre avenir commun - Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013*, Bruxelles COM(2004) 101 final, 10.2.2004.

⁵⁰ V. il 26° considerando del regolamento n. 1782/2003.

⁵¹ In argomento, per ulteriori indicazioni e riferimenti, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, cit.

⁵² V. l'analisi in chiave storica e i dati riferiti da F. DE FILIPPIS, *La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili*, *infra* in q. volume di Atti.

⁵³ Il regolamento n. 1782/2003, nell'ultimo testo consolidato, vigente sino all'emanazione del regolamento n. 73/2009, contava ben 24 successivi regolamenti di modifica e integrazione, a conferma del carattere tendenzialmente e progressivamente omnicomprensivo del regolamento sul regime unico di pagamento.

⁵⁴ Regolamento (CE) del Consiglio n. 73/2009 del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003.

ratamente si propone come una sorta di *codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura*, vale a dire dei regimi sin qui classificati all'interno del *primo pilastro*.

Ne deriva la rilevante conseguenza sistematica, che le definizioni, ad esempio in tema di prodotti agricoli⁵⁵, le disposizioni generali, gli istituti di nuova introduzione, le norme procedurali e sanzionatorie, formalmente dettati in riferimento a un singolo regolamento, tendono in realtà a costituirsi come *corpus* unitario e omogeneo, di applicazione generalizzata.

L'accorpamento di più misure di aiuto, relative a numerose e differenti OCM, comprendenti produzioni sia vegetali che animali, in un unico meccanismo finanziario predeterminato per un rilevante arco di anni, assegna un significato non solo quantitativo e di bilancio, ma normativo e disciplinare, all'unificazione delle politiche di spesa, siccome queste non investono singoli settori produttivi, ma tendenzialmente e in modo uniforme l'attività dell'intero comparto agroalimentare, complessivamente e unitariamente inteso.

La scelta operata sul piano sistematico risulta ancor più significativa, ove si consideri che a essa si è accompagnato un modello europeo di governo dell'agroalimentare, che si è caratterizzato come frutto di negoziato interstatale, dichiaratamente inteso a ripartire le risorse tra i singoli Stati con il meccanismo dei massimali nazionali di riferimento⁵⁶.

Nei modelli tradizionali di intervento comunitario, le stesse assegnazioni di quote nazionali di produzione, ad esempio nella nota vicenda delle quote latte, sono state proposte come misure di eccezione, dichiaratamente transitorie (anche se nei fatti ripetutamente prorogate), intese a far fronte a specifiche tensioni di singoli settori produttivi.

L'accorpamento in un unico massimale nazionale dell'insieme degli aiuti destinati a una pluralità di produzioni (tendenzialmente estesi a coprire la totalità degli aiuti al reddito in ciascun Paese membro) ha assunto invece il senso, ben diverso, di uno stabile orientamento delle politiche di spesa all'interno dei confini nazionali.

La riforma del 2003 ha segnato per tale via, sul versante dei meccanismi di attribuzione e gestione delle risorse, un deciso arretramento rispetto a un'idea di governo centralizzato e uniforme dell'agricoltura, riconsegnando ai Paesi membri e, all'interno di questi, a una pluralità di soggetti pubblici e anche privati, competenze di governo delle rispettive economie, ben maggiori di

⁵⁵ Art. 2 del regolamento n. 1782/2003.

⁵⁶ V. gli artt. 41 ss. del regolamento n. 1782/2003.

quelli che residuavano da una molteplicità di regimi di aiuto, ciascuno separatamente e minutamente regolato in sede comunitaria.

Per converso, l'attribuzione ai singoli Stati membri di una latitudine di interventi anche trasversali tra i diversi settori produttivi, richiede – e si manifesta nel Regolamento n. 1782/2003 e nei successivi atti della Commissione e del Consiglio – l'adozione di *regole comuni europee*, giuridiche prima che economiche, capaci di garantire sul piano del diritto l'unità istituzionale, che sul piano dell'economia va cedendo il passo a una pluralità di possibili scelte territorialmente radicate.

Analogamente il Regolamento n. 1257/1999⁵⁷, e poi il Regolamento n. 1698/2005⁵⁸, si sono da tempo proposti come *codice europeo dello sviluppo rurale*⁵⁹, con il riordino in chiave unitaria di una molteplicità di precedenti misure, e con l'adozione di misure innovative intese alla valorizzazione della qualità dei prodotti.

Ai *codici* dei due tradizionali pilastri della PAC si è infine aggiunto, all'interno del complessivo processo di posizione dei *codici europei dell'agroalimentare*, il regolamento n. 1234/2007 sulla «OCM unica»⁶⁰.

Questo regolamento, già dalla significativa intitolazione “*Regolamento unico OCM*”, non si limita a una semplice operazione di riordino formale di una molteplicità di disposizioni sinora diffuse in una moltitudine di regolamenti e di differenti OCM (ben ventuno OCM sostituite dalla disciplina contenuta nel testo in commento, come precisa il secondo considerando del regolamento), manifestando una tendenza espansiva, volta a ricondurre nel Regolamento unico OCM anche le norme di settori rimasti fuori dal testo originario del regolamento, e progressivamente inseriti nei mesi e anni successivi attraverso ripetuti interventi del legislatore comunitario, con regolamenti del Consiglio o della Commissione⁶¹.

⁵⁷ Regolamento (CE) del Consiglio del 17 maggio 1999, n. 1257/1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica e abroga taluni regolamenti.

⁵⁸ Regolamento (CE) del Consiglio del 20 settembre 2005, n. 1698/2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁵⁹ In argomento per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, in «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», serie VIII, 2005, p. 411; ID., *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in «Dir.giur.agr.alim.amb.», 2006, p. 526.

⁶⁰ Regolamento (CE) del Consiglio n. 1234/2007, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM); per un commento analitico, v. *Commentario al regolamento (CE) n. 1234/2007*, a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ.comm.*, 2009, p. 1.

⁶¹ V., per citare solo alcuni dei successivi regolamenti, che hanno in più punti modificato e integrato il regolamento n. 1234/2007, contestualmente abrogando numerosi precedenti regolamenti:

L'aspetto di riordino e unificazione formale e sistematica dei testi è certamente presente⁶², ma a questo si accompagna – con importanza per certi profili anche maggiore – una sostanziale riscrittura del complessivo modello europeo di governo e di regolazione del settore agro-alimentare, con esiti rilevanti anche per il disegno delle istituzioni comunitarie e l'individuazione dei rispettivi ruoli e competenze, anche in ragione dell'assegnazione di deleghe assai ampie alla Commissione Europea.

L'attribuzione alla Commissione della generale competenza a regolare la materia è assoggettata infatti a criteri talmente generici da consentire una larghissima latitudine di scelte, difficilmente sindacabili sulla base di quanto enunciato nel regolamento.

Nello stesso tempo la riforma introdotta con la OCM unica non si pone per sé sola, ma si colloca nel complessivo processo di riforma istituzionale, che è andato progressivamente e radicalmente modificando i paradigmi su cui era stata costruita per decenni la politica agricola comune.

Ne risulta un *ordinamento composito, multilivello*⁶³, in cui livello europeo e livello nazionale sono entrambi necessari⁶⁴, in cui il diritto comune valorizza la dimensione nazionale e locale delle scelte redistributive, nonché il concorso delle fonti private nelle scelte regolazione, ma insieme garantisce l'unità sul *piano delle istituzioni e del merito* attraverso originali profili conformativi.

Sotto un diverso, concorrente, profilo, il disaccoppiamento, la valorizzazione del mercato come arena di piena concorrenza, il passaggio da un modello di intervento economico di amministrazione puntuale e penetrante a un modello di regolazione giuridica articolato per codici, modelli e principi, porta con sé come esito pressoché obbligato la dichiarata tendenza ad abbandonare il risalente sistema delle quote di produzione in settori che – secondo

il Regolamento (CE) del Consiglio n. 247/2008, del 17 marzo 2008, che ha modificato le disposizioni nei settori del lino e della canapa; il Regolamento (CE) del Consiglio n. 248/2008, del 17 marzo 2008, in tema di quote latte; il Regolamento (CE) del Consiglio n. 361/2008, del 14 aprile 2008, che ha esteso la disciplina dell'OCM unica a nuovi settori e ha modificato in più punti rilevanti il testo originario del Regolamento n. 1234/2007; il Regolamento (CE) del Consiglio n. 470/2008, del 26 maggio 2008, che ha modificato le disposizioni nel settore del tabacco; il Regolamento (CE) della Commissione n. 510/2008, del 6 giugno 2008, che ha modificato le quote nazionali per la produzione di zucchero.

⁶² Ed è reso esplicito dall'ampia serie di precedenti regolamenti espressamente abrogati dall'art. 201 del regolamento n. 1234/2007, e dalle ulteriori abrogazioni disposte dai successivi regolamenti di modifica e integrazione del regolamento n. 1234/2007 soprarichiamati.

⁶³ V. in generale, quanto all'emergere di nuove forme di organizzazione degli ordinamenti, S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

⁶⁴ Sulle peculiarità dell'esperienza europea v. L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006.

le nuove prospettive europee – devono aprirsi pienamente al vento della concorrenza: dal latte al vino, per citare i settori più noti⁶⁵.

Viene così esplicitata la previsione di una progressiva abolizione sia delle quote latte che dei diritti di impianto, e si pone con manifesta evidenza la necessità di individuare strumenti alternativi, capaci di stabilizzare mercati, che vedono la progressiva scomparsa dei tradizionali meccanismi di governo centralizzato e amministrativo, tanto sui prezzi che sulle quantità.

6. IL NUOVO ASSETTO DOPO LISBONA

Il nuovo assetto delle istituzioni europee dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è già stato oggetto di numerosi studi, ai quali in questa sede si rinvia⁶⁶.

Ai fini di quanto qui discusso, giova soltanto sottolineare le accresciute competenze regolatrici assegnate alla Commissione Europea attraverso l'espansione degli spazi riconosciuti agli *atti delegati* e agli *atti di esecuzione*, e nel contempo la progressiva apertura verso fonti disciplinari non tradizionali, sia quelle collocate in ambito internazionale, sia quelle riconducibili al diritto dei privati.

Esemplare in tal senso il progetto di riforma della OCM unica attualmente in discussione innanzi al Parlamento europeo⁶⁷.

Resta confermata la tendenza, introdotta già del regolamento del 2007⁶⁸, a unificare in un unico testo le disposizioni prima contenute in decine di regolamenti distinti per filiere di prodotto, con quanto ne segue in termini di codificazione e unificazione degli istituti. È sufficiente in proposito ricordare il caso della OCM vino, mantenuta separata in occasione della riforma del 2008⁶⁹, e dopo appena un anno collocata all'interno del testo consolidato

⁶⁵ Per ulteriori indicazioni in punto v. F. ALBISINNI, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in *Trattato di Diritto Agrario*, vol. I, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, p. 347, Torino, Utet, 2011.

⁶⁶ V. H.J. Blanke – S. Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, cit.; P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact of the National Constitutional Law – The European Union after the Lisbon Treaties*, cit.

⁶⁷ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 626 def.

⁶⁸ V. *supra* nota 48.

⁶⁹ Regolamento (CE) del Consiglio del 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti.

della OCM unica⁷⁰. È vero che nel 2009 le norme dell'OCM vino del 2008 sono state trasferite all'interno dell'OCM unica senza modifiche testuali. Ma dal punto di vista dell'impatto sulla concreta regolazione, trasferire una pluralità di disposizioni da un testo che costituisce un insieme in sé compiuto (il regolamento sul vino del 2008), e inserirle all'interno di un più ampio e generale documento normativo, importa una modifica profonda anche se non immediatamente apparente, perché comporta che l'interpretazione e l'applicazione vanno fatte sulla base dei principi unitari desumibili dal documento normativo inteso nella sua interezza.

Viene altresì confermato, e per certi versi accentuato rispetto al testo del 2007, in ragione del ricorso al nuovo istituto degli *atti delegati* che affianca e integra il potere di adottare *atti di esecuzione*, l'ampliamento degli spazi di regolazione assegnati alla Commissione da un atto generale, che prevalentemente (e, direi, necessariamente, per interna logica) si pone come regolamento di principi più che di singole prescrizioni.

I poteri della Commissione, pur assistita dal comitato di cui al Regolamento (UE) n. 182/2011, sono assai penetranti, e vanno dalle caratteristiche dei prodotti, alla pezzatura, al nome commerciale, all'etichettatura, alle denominazioni, all'origine e alla provenienza.

Un'ulteriore significativa novità (a fianco delle misure di intervento sui mercati) investe i contenuti potenziali della disciplina che concretamente deriverà dall'approvazione della proposta di nuovo regolamento; novità che a mio avviso richiederebbe un'attenta riflessione anche da parte del Parlamento Europeo, chiamato ad attribuire alla Commissione Europea deleghe di notevole ampiezza e con una dimensione temporale di fatto indeterminata⁷¹.

Dal complessivo testo della proposta emerge infatti un orizzonte di crescente e progressiva globalizzazione della disciplina dei mercati agroalimentari, senza che sia chiaramente esplicitata la relazione fra tale orizzonte e l'obiettivo di sostenere la *food security* e l'industria agroalimentare europea; obiettivo che pure è espressamente dichiarato nelle premesse della proposta di riforma della OCM unica (così come nelle premesse delle altre coeve proposte di riforma della PAC).

Questo orizzonte trova esemplare rappresentazione nelle disposizioni che riguardano le norme di commercializzazione dei prodotti agricoli⁷².

Per essere venduti nei mercati europei i prodotti devono essere conformi

⁷⁰ Con il Regolamento (CE) del Consiglio del 25 maggio 2009, n. 491/2009.

⁷¹ V. artt. 160 e 161 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

⁷² Titolo II, Cpo I, Sezione I, della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

alle norme di commercializzazione fissate con specifiche direttive o adottate dalla Commissione⁷³.

Tale generale principio trova però una deroga importante in una disposizione fortemente innovativa prevista dalla proposta di nuovo regolamento, non esistente nel testo a oggi vigente di OCM unica; disposizione secondo la quale i prodotti conformi alle norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'UNECE sono considerati d'ufficio conformi alle norme europee di commercializzazione⁷⁴ e sono pertanto liberamente commerciabili in Europa, salvo che la Commissione Europea non decida di introdurre deroghe all'operare di tale disposizione⁷⁵.

I possibili esiti in termini di *sovranità agro-alimentare europea* sono significativi e vanno ben oltre i meccanismi istruttori e decisorie europei tradizionali, per i quali le norme adottate delle organizzazioni internazionali sono state sin qui prese in considerazione dalla Commissione e dal Consiglio nelle proprie deliberazioni, ma sempre ed esclusivamente nell'ambito di una previa decisione esplicita. In assenza di che le norme delle organizzazioni internazionali sono rimaste raccomandazioni di *soft law* non cogenti.

Con le nuove disposizioni proposte in tema di OCM unica, invece, le norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'UNECE potranno entrare nell'ordinamento giuridico europeo, acquistando i caratteri della *hard law*, in assenza di previa esplicita decisione di accettazione da parte delle istituzioni europee.

In altre parole: organizzazioni internazionali, che non rispondono a criteri di legittimazione democratica e di diretta sindacabilità, e la cui *accountability* è stata in più occasioni valutata criticamente⁷⁶, potranno adottare norme, cui i cittadini europei saranno direttamente soggetti.

La disposizione contenuta nella proposta di nuova OCM unica, infatti, definisce regole di produzione normativa, che non passano per un filtro necessario, né del Consiglio né del Parlamento Europeo, ma soltanto della Commissione. E ove la Commissione non ritenga di esercitare il proprio potere di deroga o di eccezione, le norme adottate dai richiamati organismi internazionali saranno di diretta applicazione in Europa.

Mentre nel caso dell'esercizio dei poteri delegati, il Parlamento Europeo può, entro il termine fissato nell'atto legislativo di delega, sia pure a mag-

⁷³ Art. 56 (1) (2) della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

⁷⁴ Art. 56 (3) e Allegato V della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

⁷⁵ Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

⁷⁶ Cfr. D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Giuffrè, Milano, 2012.

gioranza assoluta dei propri membri, negare il consenso, e in tal caso l'atto delegato non entra in vigore⁷⁷; nel caso di mancato esercizio da parte della Commissione dei poteri delegati per l'eventuale introduzione di deroghe o eccezioni alle norme delle organizzazioni internazionali⁷⁸, il Parlamento non ha questo potere.

7. IL REGOLAMENTO DEL 2012 SUL LATTE E I PRODOTTI LATTIERO-CASEARI – LA CADUTA DI DUE TABÙ

Nel quadro generale così definito ha fatto irruzione, un anno fa, il nuovo regolamento relativo ai rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari⁷⁹.

Questo regolamento ha introdotto modifiche e nuove disposizioni all'interno del generale regolamento del 2007 sull'OCM unica, in particolare per quanto attiene alle organizzazioni dei produttori⁸⁰, alle trattative contrattuali⁸¹ e alle relazioni contrattuali⁸² nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, agli accordi, decisioni e pratiche concordate in tale settore⁸³, alla regolazione dell'offerta di formaggi DOP e IGP⁸⁴, a una serie di aspetti connessi, quali quelli relativi a dichiarazioni obbligatorie dei primi acquirenti di latte crudo⁸⁵, e alle formalità da rispettare in sede di stipula dei contratti in materia⁸⁶. Seguendo modelli ormai consueti, il nuovo regolamento ha altresì attribuito alla Commissione il potere di adottare atti esecutivi e atti delegati⁸⁷.

Le nuove disposizioni hanno applicazione a decorrere dal 3 ottobre 2012⁸⁸, in significativa simultaneità temporale con le disposizioni introdotte dall'art. 62 del decreto legge n. 1/2012⁸⁹, applicabili dal 24 ottobre 2012.

⁷⁷ Art. 290 TFUE.

⁷⁸ Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla OCM unica.

⁷⁹ Regolamento (UE) 14 marzo 2012, n. 261/2012, del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica il Regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

⁸⁰ V. le modifiche agli artt. 122 e 123 del reg. n. 1234/2007.

⁸¹ V. i nuovi artt. 126 *bis*, 126 *ter*, 126 *quater* inseriti nel reg. n. 1234/2007.

⁸² V. il nuovo art. 185 *septies* inserito nel reg. n. 1234/2007.

⁸³ V. il nuovo art. 126 *quater* inserito nel reg. n. 1234/2007.

⁸⁴ V. il nuovo art. 126 *quinqüies* inserito nel reg. n. 1234/2007.

⁸⁵ V. il nuovo art. 185 *sexies* inserito nel reg. n. 1234/2007.

⁸⁶ V. il nuovo art. 185 *septies* inserito nel reg. n. 1234/2007.

⁸⁷ V. i nuovi artt. 126 *sexies*, 196 *bis*, e 196 *ter*, inseriti nel reg. n. 1234/2007.

⁸⁸ V. l'art. 2 del reg. n. 261/2012, cit.

⁸⁹ V. *supra* nota 2.

Le novità sono numerose⁹⁰, ma due sono quelle sulle quali sembra di dover soprattutto insistere in queste sintetiche note, rimarcando come questo regolamento abbia posto in discussione due risalenti tabù che sembravano sin qui incontestabili:

- il divieto di accordi preventivi fra i produttori per la regolazione dell'offerta;
- il divieto di accordi preventivi per la determinazione dei prezzi.

Quanto al primo, è pur vero che alle organizzazioni dei produttori è stato da tempo riconosciuto l'obiettivo, fra l'altro, di «adattare in comune la produzione e la trasformazione alle esigenze del mercato e di migliorare il prodotto»⁹¹, ma questa attribuzione è sempre stata intesa in senso molto generale, ferma restando l'illegittimità di qualunque pratica e di qualunque intesa fra i produttori diretta a limitare o controllare la produzione per violazione dell'art. 81 TCE (oggi art. 101 TFUE). E la nostra Autorità garante della Concorrenza e del Mercato ha in più occasione dichiarato illegittime per violazione delle norme sulla concorrenza pratiche o intese promosse dai Consorzi di tutela di prodotti DOP e indirizzate a un controllo della produzione⁹².

Riconoscere alle organizzazioni dei produttori dei formaggi DOP e IGP la possibilità di ottenere dagli Stati membri norme vincolanti per la regolazione dell'offerta di formaggio che beneficia di una denominazione di origine protetta o di un'indicazione geografica protetta⁹³, significa aprire la strada a un'auto-regolazione dell'offerta dal basso, che costituisce un modello innovativo di portata evidentemente espansiva, nella misura in cui propone un modello capace di sostituire a una programmazione diretta in modo centralizzato (come si qui avvenuto per le quote e i diritti di impianto o di produzione), a una programmazione autogestita dagli stessi produttori.

Non a caso, la novità è stata tale e così fortemente avvertita che da più parti, in occasione della recente approvazione del nuovo regolamento sui prodotti di qualità⁹⁴, e nel corso del dibattito innanzi al Parlamento europeo sulla proposta di nuova OCM unica, si è auspicata l'estensione di tale disposizione a tutti i prodotti di qualità, ivi inclusi quelli del settore vitivinicolo, come possibile risposta al previsto abbandono del sistema delle quote e dei diritti di impianto.

⁹⁰ Per un primo commento critico v. A. JANNARELLI, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "Tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina della concorrenza*, cit.

⁹¹ V. l'art. 123.1.c)ii), del reg. n. 1234/2007, cit., testo vigente.

⁹² V. in punto, per ampi riferimenti e analisi, L. PAOLONI, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d. lgs. 61/2010*, in «Riv.dir.alim.», www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2012, p. 27.

⁹³ V. il nuovo art. 126 *quinquies* inserito nel reg. n. 1234/2007.

⁹⁴ V. il Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Anche quanto alla possibilità che gli Stati membri prevedano la possibilità di accordi scritti per la consegna del latte, che comprendano – fra l'altro – la determinazione del prezzo da pagare alla consegna, in misura fissa già stabilita ovvero in misura ancorata a taluni fattori oggettivi individuati preventivamente⁹⁵, la novità è relevantissima.

È vero che già la precedente disciplina in materia di organizzazioni dei produttori consentiva a queste ultime di operare per la concentrazione dell'offerta e di commercializzare e immettere sul mercato i prodotti dei propri aderenti, e così evidentemente di stipulare contratti nei quali il prezzo costituiva uno degli elementi necessari.

Ma qui la novità è che gli accordi stipulati dalle organizzazioni dei produttori di latte possono avere portata normativa, ai sensi degli artt. 126 *quater* e 185 *septies* del reg. n. 1234/2007 a prescindere da qualsivoglia funzione di commercializzazione svolta dalle stesse organizzazioni.

In altre parole, abbiamo una contrattazione collettiva con funzione *normativa* che investe direttamente una pluralità ampia di soggetti.

Il diritto dei mercati agroalimentari si sostanzia dunque di protagonisti originali, e ai quali sono comunque attribuite competenze originali:

- gli Stati membri, chiamati a una declinazione interna della generale disciplina di fonte europea, tanto per quanto riguarda l'offerta di formaggi DOP e IGP, che per quanto riguarda la contrattazione collettiva dei contratti per la consegna di latte crudo, comprensiva della determinazione dei prezzi;
- le organizzazioni dei produttori, investite di esplicite funzioni normative e di regolazione, in rappresentanza di interessi, non necessariamente connesse a funzioni operative;
- i singoli produttori e commercianti, inseriti in una maglia che li responsabilizza e ne valorizza il ruolo e la capacità di fare impresa, anche attraverso il ricorso a specifiche forme contrattuali⁹⁶.

8. VERSO QUALI MODELLI?

Mi sembra che, con la tentatività e provvisorietà di ogni considerazione proposta nell'immediatezza di profonde riforme legislative, si possa tentare di

⁹⁵ V. il nuovo art. 185 *septies* inserito nel reg. n. 1234/2007 dal reg. 261/2012, in relazione all'art. 126 *quater* stesso reg.

⁹⁶ Si veda la possibilità per gli Stati membri di imporre il ricorso a contratti stipulati per iscritto e contenenti una serie di specifici oggetti e clausole, ai sensi del nuovo art. 185 *septies*, inserito nel reg. n. 1234/2007.

trarre alcune conclusioni, che per un verso confermano, con profili nuovi e originali, il risalente riconoscimento della *specialità dell'agricoltura*, meglio della *specialità della produzione e del mercato dei prodotti agroalimentari*, siccome prodotti che per loro natura seguono dinamiche diverse da quelle proprie della generalità dei prodotti industriali, rispondono a bisogni peculiari, e sono soggetti a specifiche tensioni.

Per altro verso, questa *specialità* nell'oggi tende ad abbandonare i contenuti tradizionali del mercato direttamente regolato dal potere pubblico, per cercare forme nuove e diverse di autoregolazione.

Ne risulta una riscoperta centralità del *contratto*, peraltro declinato secondo categorie originali, che recuperano in un tentativo di sintesi quella contrapposizione fra *status* e *contratto*, che ha a lungo caratterizzato la riflessione storico-compartiva fra ordinamenti di *civil law* e di *common law*⁹⁷.

In termini astratti la disciplina nel mercato dei contratti di impresa potrebbe infatti declinarsi secondo più modelli, riducibili ad alcune categorie di base:

- a) la *freedom of contract*, che si preoccupa di sanzionare soltanto alcuni comportamenti specificamente indicati e al di fuori di quelli lascia libertà di autodeterminazione ai singoli;
- b) l'intervento regolatorio, che a sua volta si declina in una varietà di modelli
 - i) la determinazione a opera dei pubblici poteri, in ragione di *status* variamente riconosciuti, ovvero in ragione di specifici oggetti;
 - ii) la determinazione a opera di soggetti privati, collettivi e non, variamente determinati.

I recenti interventi dei legislatori europeo e nazionale si collocano così nell'ambito della risalente prospettiva di regolazione e controllo delle attività e delle relazioni di impresa, muovendo dal presupposto dell'inadeguatezza dell'approccio tradizionale basato sulla «*privity of contract*» e a questo sostituendo un modello di conformazione e di valutazione delle scelte, per coerenza a parametri assunti come capisaldi fondanti del mercato.

Nel medesimo tempo questi interventi prendono atto di quelli che gli economisti definiscono «fallimenti del mercato» e così della riconosciuta inadeguatezza del mercato a regolarsi per sé solo, in presenza di irrisolte asimmetrie economiche, produttive, finanziarie e informative.

⁹⁷ V., per tutti, le anticipatrici ricerche di G. GORLA, *Il contratto*, Milano, Giuffrè ed., 1955; gli studi di H.J. Sumner Maine sintetizzati nel lavoro *Ancient Law*, London, 1861, nel quale illustrò la tesi secondo la quale la modernità era stata segnata dal passaggio «from status to contract»; e gli originali contributi di P. ATIYAH, *The Rise and Fall of Freedom of Contract*, Clarendon Press, 1979.

Il ricorso a forme di autonomia collettiva sembra per questa via ripercorrere sentieri già tracciati nelle esperienze del mercato del lavoro, e recuperare come bene collettivo l'oggetto stesso della contrattazione e la garanzia di leale ed equilibrata partecipazione al mercato.

RIASSUNTO

La relazione muove dalla considerazione che la disciplina del mercato agro-alimentare costituisce oggetto rilevante della più recente legislazione, a livello sia europeo che nazionale.

L'introduzione nel 2012 del nuovo regolamento (UE) n. 261/2012 sugli accordi nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, e dell'art. 62 della legge italiana n. 1/2012 sui requisiti formali e sostanziali applicabili ai contratti di cessione dei prodotti agro-alimentari stipulati fra imprese, rende manifesta l'attenzione del legislatore verso l'adozione di nuovi modelli e nuovi paradigmi.

La regolazione europea del mercato agro-alimentare risale al 1962 e lungo questi cinque decenni è stata sempre caratterizzata dal principio secondo il quale gli accordi fra i produttori agro-alimentari in nessun caso possono determinare i prezzi dei prodotti.

Tale fondamentale principio del diritto agroalimentare europeo è derivato, più che dalle generali normative in tema di concorrenza, dalle tradizionali e specifiche caratteristiche della Politica agricola comune, nel cui ambito i prezzi dei prodotti agricoli sono stati determinati autoritativamente dalle istituzioni europee (il Consiglio e la Commissione) e non lasciati alla libera contrattazione.

L'adozione del principio del disaccoppiamento con il Regolamento n. 1782/2003 e la decisione di abbandonare il meccanismo di determinazione amministrativa dei prezzi in favore della libertà di contrattazione degli operatori, ha ben presto reso evidente l'esigenza di trovare altri meccanismi, capaci di operare nella direzione del necessario bilanciamento nei mercati agro-alimentari.

Sicché, da ultimo, la dottrina economica prevalente, dopo avere a lungo sostenuto l'esigenza di abbandonare il sistema dei prezzi amministrati, ha finito con il riconoscere che i mercati agroalimentari non possono essere lasciati interamente alla libera contrattazione e che le particolarità di questo mercato richiedono per la loro stessa natura l'esercizio di un'adeguata capacità di governo.

Il nuovo Regolamento sul latte e sui prodotti caseari, n. 261/2012, riflette questa rinnovata consapevolezza ed in qualche misura supera due risalenti tabù europei:

- il divieto di accordi fra i produttori intesi a regolare le quantità di prodotto offerte sul mercato;
- il divieto di accordi fra produttori per regolare i prezzi.

In conclusione occorre prendere atto che la tradizionale regolazione amministrativa dei prezzi sta lasciando il posto non ad una totale assenza di regolazione, ma piuttosto ad una regolazione collettiva nella forma di accordi di filiera, con un approccio dal basso in alto, che si avvia a sostituire il tradizionale rapporto dall'alto in basso.

ABSTRACT

The paper moves from the consideration that the regulation of the agro-food contracts is a main topic of recent legislation, both at the European and the National level.

The introduction in 2012 of the new EU Regulation on agreements, contracts and practices in the market of milk and of milk products, and of the Italian art. 62 of D.L. 1/2012 on formal and substantive rules applicable to the generality of agri-food contracts between business operator, underlined the growing attention of both legislators to the need to introduce new models and paradigms to regulate the agro-food market.

European regulation of the agri-food markets dates back to 1962, and along five decades it has always been characterised by the fundamental principle that agreements among agri-food producers in any case could not establish prices of the products.

In fact, such old, fundamental and basic principle of European Agricultural and Food Law may be referred, more than to the general European principles on competition and open market, to the traditional characteristics of the Common Agriculture Policy, according to which prices of agricultural products have been authoritatively established by the European Institutions (Council and Commission) and not left to the free bargaining on the market.

The adoption of the decoupling principle with Regulation No 1782/2003 and the decision to shift from administrative fixing of the prices to the free bargaining of the business operators revealed the need to find some other mechanism capable to operate in the direction of the necessary balance in the agri-food markets.

In recent times, the prevailing economic doctrine, after large favour for the abandonment of the system of administratively fixed prices, admitted that agri-food markets cannot be entirely left to the free bargaining and that the peculiarity of this market requires by itself a significant governance capability.

The new Regulation No 261/2012 reflects this conclusion and in some way goes against two old European taboos:

- the prohibition of agreements among producers to regulate the quantities offered on the market;
- the prohibition of agreements among producers to regulate the prices.

The possible conclusion is that administrative regulation is giving place to collective regulation in the form of collective agreements, with a bottom-up approach, which is replacing the traditional up-down approach.