

ALESSANDRA TOMMASINI¹

Gruppi di produttori nel Reg. (UE) 2024/1143: il rafforzamento di poteri e responsabilità è davvero efficace?

¹ Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza

I. DINAMICHE EVOLUTIVE DEI MODELLI ASSOCIATIVI: DAL COORDINAMENTO PRODUTTIVO ALLA REGOLAZIONE DEL MERCATO

L'esigenza di consolidare all'interno della filiera agroalimentare il ruolo delle strutture associative, articolate nelle più diverse forme (organizzazioni di produttori¹, loro associazioni e organizzazioni interprofessionali²), è emersa – in maniera significativa – in concomitanza con il progressivo smantellamento delle tradizionali misure protezionistiche nel settore. Tale necessità si è, inoltre, manifestata in risposta all'apertura e all'integrazione crescente dei mercati che ha accentuato la storica fragilità sistemica dei produttori rispetto agli attori dei segmenti industriali e distributivi.

A seguito dell'adozione del Regolamento (UE) 2013/1308, successivamente emendato, si è assistito a un rilevante consolidamento dell'assetto giuridico-istituzionale preordinato al governo del mercato agroalimentare, finalizzato, da un lato, a una più efficiente razionalizzazione delle relazioni contrattuali e organizzative di filiera; dall'altro, a un allineamento più coerente con gli obiettivi perseguiti dalla PAC. In tale prospettiva, il Regolamento

¹ A. JANNARELLI, *Le organizzazioni dei produttori e le organizzazioni interprofessionali*, in *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Cacucci Editore, Bari, 2016, p. 67, afferma che le organizzazioni di produttori, pur avendo natura privatistica, operano nel mercato e per il mercato, svolgendo funzioni normative e operative.

² Sull'argomento, v. L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000; EAD., *Organizzazioni interprofessionali*, in «Dig. civ.», Agg., 2003, p. 989; EAD., *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in P. BORGHİ, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 247 ss.; A. FRASCARELLI, N. SALVATI, *Le organizzazioni interprofessionali in Italia*, in «Agriregionieuropa», n. 30, 2012.

(UE) 2013/1308 ha attribuito alle organizzazioni di produttori un ruolo determinante in materia di pianificazione produttiva³, concentrazione dell'offerta⁴, ottimizzazione dei costi di produzione e commercializzazione diretta dei prodotti a nome degli aderenti, per la totalità o parte della produzione complessiva⁵ (v. par. 1 *bis* inserito nell'art. 152 dal Reg. (UE) 2017/2393⁶ – c.d. Regolamento Omnibus). L'esercizio delle funzioni conferite alle OP⁷ è, tuttavia, subordinato al previo riconoscimento da parte degli Stati membri, il quale non è automatico, ma condizionato al soddisfacimento dei requisiti stringenti richiesti dal Reg. (UE) 2013/1308 e dalla normativa nazionale di attuazione, riguardanti la rappresentatività dei soci, il rispetto dei volumi minimi di produzione, la conformità della struttura statutaria e la capacità effettiva di svolgere le attività previste dalla OCM. Tale riconoscimento costituisce, inoltre, un presupposto imprescindibile per l'applicazione delle deroghe al divieto generale di intese restrittive della concorrenza sancito dall'art. 101 TFUE, in quanto legittima le organizzazioni interessate a porre in essere forme di coordinamento altrimenti vietate dal diritto dell'Unione. Si delinea un assetto normativo nel quale l'attribuzione di poteri economici collettivi agli operatori del settore primario è assoggettata al rispetto di criteri settoriali e funzionali definiti a livello unionale, al fine di assicurare un equilibrio tra le esigenze di coordinamento dell'offerta agricola e la tutela del corretto funzionamento del mercato concorrenziale.

In coerenza con l'evoluzione degli obiettivi della PAC, il legislatore europeo ha – altresì – ampliato le competenze attribuite alle OP e alle relative associazioni, riconoscendo loro la facoltà di stipulare accordi volti all'ap-

³ L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 56 ss.

⁴ Sull'argomento, v. A. JANNARELLI, *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in «Dir. agroalim.», n. 1, 2018, p. 110.

⁵ I. CANFORA, *Cessione dei prodotti tramite le organizzazioni di produttori*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., pp. 240-241.

⁶ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, in GU L 350 del 29.12.2017.

⁷ I. CANFORA, *Organizzazioni dei produttori agricoli*, in «Dig. Disc. Priv.», sez. civ., Agg., XI, Milano, 2018, p. 355 ss.

plicazione di norme in materia di sostenibilità più rigorose rispetto a quelle obbligatorie previste dalla disciplina unionale o nazionale (art. 210 *bis* Reg. (UE) 2021/2117⁸). Sviluppo legislativo, questo, che segna un punto di discontinuità rispetto al modello tradizionale, in cui le attività delle OP erano essenzialmente circoscritte alla pianificazione produttiva e alla concentrazione dell'offerta. L'introduzione di disposizioni che legittimano forme di coordinamento orientate alla sostenibilità⁹ rileva un'evoluzione significativa nel quadro normativo della PAC, generando un nuovo equilibrio tra le esigenze di tutela del mercato concorrenziale, ex art. 101 TFUE, e la promozione di pratiche agricole responsabili in linea con gli obiettivi ambientali della politica agricola comune per il 2023-2027¹⁰. In questo contesto, il riconoscimento delle OP assume una valenza duplice: da un lato, costituisce una condizione imprescindibile per l'attribuzione di poteri economici collettivi legittimi; dall'altro, rappresenta il presupposto necessario per l'attivazione di strumenti giuridici innovativi, volti a strutturare una *governance* integrata di filiera in grado di coniugare efficienza economica, sostenibilità ambientale e coerenza con le finalità proprie della PAC.

In continuità con i suddetti orientamenti e in coerenza con gli ambiziosi indirizzi programmatici fissati dal *Green Deal* europeo¹¹ (in particolare, attraverso la strategia *From Farm to Fork*), il legislatore dell'Unione ha operato un rafforzamento significativo della capacità di autogoverno anche delle strutture associative attive nel settore delle produzioni di qualità, attraverso l'integrazione di strumenti di regolazione dell'offerta con finalità di interesse

⁸ Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione, in GUUE L 435/262 del 6.12.2021.

⁹ Al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali, alle OP sono state attribuite ulteriori funzioni da esercitarsi nel rispetto dei principi della mitigazione dei cambiamenti climatici, della tutela del paesaggio e delle risorse idriche, della prevenzione e riduzione dell'inquinamento, della salvaguardia della biodiversità e degli ecosistemi, oltre che della salute e benessere degli animali, nonché della promozione dell'economia circolare e della riduzione degli sprechi alimentari.

¹⁰ Sulla struttura della PAC 2023-2027, M. GIUFFRIDA, *La nuova PAC: scelte e criticità*, in «Riv. dir. alim.», n. 4, 2023, p. 16 ss.; F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in «Riv. dir. agr.», 2020, p. 43 e ss.

¹¹ P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 29 ss.; EAD., *Il "New Green Deal", la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, ivi, Giuffrè, Milano, 2021, p. 705 ss.

generale, quali la valorizzazione territoriale e la protezione del capitale culturale ed economico incorporato nei prodotti a IG. Il Regolamento (UE) 2024/1143¹², modificando e abrogando il previgente Reg. (UE) 1151/2012, ha consolidato la capacità operativa dei gruppi di produttori, attribuendo loro nuove responsabilità nelle attività di gestione, protezione e promozione delle IG¹³, nonché introducendo obblighi rafforzati di trasparenza, monitoraggio e valutazione delle funzioni svolte. Ha, inoltre, riconosciuto ai gruppi un ruolo centrale nell'attuazione degli obiettivi di sostenibilità nelle sue dimensioni ambientale, sociale ed economica, configurando un quadro nel quale essi non costituiscono più meri interlocutori consultivi, ma soggetti dotati di legittimazione funzionale e competenze operative idonee a incidere sulla *governance* del sistema delle IG. Sebbene presentino differenze strutturali e funzionali, i gruppi di produttori e le OP disciplinate dalla OCM risultano – tuttavia – complementari nella costruzione di un assetto agroalimentare integrato¹⁴, generando sinergie in grado di amplificare il valore aggiunto delle produzioni territoriali oltre che di garantire un funzionamento più equilibrato della filiera e un modello di sviluppo sostenibile.

2. L'ART. 32 DEL REG. (UE) 2024/1143 E LE FUNZIONI DEI GRUPPI DI PRODUTTORI DI INDICAZIONI GEOGRAFICHE

Il Regolamento (UE) 2024/1143, pur mantenendo il riferimento al termine “gruppi” già impiegato nella previgente disciplina di cui al Regolamento (UE) 1151/2012¹⁵, li definisce – all'art. 32 – come soggetti collettivi che, indipendentemente dalla forma giuridica adottata, si costituiscono volontariamente su iniziativa di produttori dello stesso o degli stessi prodotti, organizzandosi democraticamente e operando, sotto il controllo dei propri membri, in maniera trasparente e non discriminatoria¹⁶. La mancanza di una

¹² Regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2019/787 e (UE) 2019/1753 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012, in GU L del 23.4.2024.

¹³ C. GERNONE, *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche. Profili di diritto europeo e nazionale*, Torino, 2025, *passim*.

¹⁴ G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in «Dir. pubbl.», n. 1, 2002, p. 19.

¹⁵ Il Reg. (UE) 1151/2012 definiva il gruppo di produttori come qualsiasi associazione, a prescindere dalla sua forma giuridica, costituita principalmente da produttori o trasformatori che trattano il medesimo prodotto (cfr. art. 3, n. 2).

¹⁶ Sull'argomento, v. N. LUCIFERO, *I gruppi di produttori nel sistema europeo dei regimi dei prodotti*

tipizzazione formale non può essere interpretata, tuttavia, come sinonimo di una completa informalità dell'assetto associativo. La normativa europea, così come la prassi amministrativa degli Stati membri, richiede, infatti, che il gruppo disponga di un livello minimo di rappresentatività interna e di capacità operativa; elementi, questi, necessari per garantire un'interlocuzione efficace con le autorità pubbliche e con gli organismi di controllo. In tal senso, è possibile parlare di una "tipicità funzionale" piuttosto che formale: non rileva tanto la specifica veste giuridica assunta dal gruppo, quanto la sua idoneità a svolgere in modo efficiente le funzioni attribuitegli dall'art. 32. Si tratta di una scelta coerente con la logica di un sistema aperto e partecipativo, nel quale la capacità normativa dell'autorganizzazione territoriale concorre alla tutela e alla valorizzazione delle IG anche al di là dei tradizionali canali formali di riconoscimento pubblico. Il legislatore ha ritenuto opportuno garantire ai gruppi non riconosciuti alcune funzioni di carattere generale, tra cui la proposizione della domanda di registrazione o di eventuale cancellazione delle Indicazioni geografiche; la presentazione di richieste di modifica dei disciplinari¹⁷; la promozione del corretto funzionamento del regime di qualità; la diffusione di informazioni volte ad accrescere la conoscenza e la trasparenza del prodotto sul mercato¹⁸; nonché la valorizzazione del prodotto a IG, anche mediante iniziative di comunicazione e marketing (art. 32, paragrafo 2). Il gruppo è, altresì, chiamato a collaborare con le autorità di controllo nella vigilanza sull'uso corretto della denominazione e nella prevenzione delle pratiche fraudolente o usurpative; oltre a esercitare la legittimazione ad agire in sede giudiziale e amministrativa a tutela delle denominazioni. Infine, gli è riconosciuta la possibilità di adottare misure dirette a contrastare pratiche commerciali svalorizzanti o l'abbassamento dei prezzi¹⁹ (par. 4, lett. g), al fine di garantire un'equa remunerazione ai

agricoli di qualità, in «Le Nuove leggi civili commentate», anno XLVIII, n. 2, marzo-aprile 2025, p. 328 ss.

¹⁷ M. MAURO, *L'opposizione alle richieste di registrazione di una DOP e IGP o modifica del disciplinare*, in «Riv. dir. alim.», n. 4, 2022, p. 58 ss.

¹⁸ L'art. 32, al par. 7, prevede che gli Stati membri possono istituire un registro pubblico che può includere non solo i gruppi di produttori in senso stretto per i prodotti a IG originari del loro territorio, ma anche le autorità competenti e i singoli produttori riconosciuti ai sensi dell'art. 9, parr. 2 e 3. Strumento, questo, che contribuisce a garantire trasparenza e adeguata pubblicità nella gestione collettiva dei segni di qualità.

¹⁹ Da una comparazione tra l'art. 45 del Reg. (UE) 1151/2012 e l'art. 32 del Reg. (UE) 2024/1143, emerge come il contrasto di pratiche volte all'abbassamento dei prezzi sia una novità del nuovo Pacchetto Qualità che, nel precedente regolamento, poteva dedursi solo dal considerando 3, nel quale si chiariva che gli sforzi dei produttori dovevano essere "equamente ricompensati". Sul punto, v. L. CARRARA, *Il mercato ed il nuovo ruolo dei Gruppi di produttori*, Relazione al convegno sul tema *Il nuovo pacchetto qualità: Innovazioni normative tra criticità e opportunità*,

produttori di IG certificate. Tali previsioni conferiscono ai gruppi un ruolo operativo centrale nel mantenimento della qualità e della reputazione dei prodotti tutelati, rafforzandone la capacità di incidere autonomamente sulla gestione del regime di qualità.

Tra le novità più significative si evidenzia la possibilità per i gruppi di produttori di concordare pratiche sostenibili²⁰ e di intraprendere iniziative volte a migliorare le prestazioni delle indicazioni geografiche sotto il profilo ambientale, sociale ed economico. Tra queste rientrano, ad esempio, lo sviluppo di servizi turistici integrati nella pertinente zona geografica²¹, con l'obiettivo di valorizzare il prodotto, promuovere lo sviluppo locale e rafforzare la sostenibilità complessiva della filiera²².

La sostenibilità non è più un elemento accessorio del sistema delle IG, ma diviene una componente strutturale da integrare nei disciplinari di produzione e da perseguire mediante strategie collettive. I gruppi di produttori sono individuati quali attori privilegiati per guidare la transizione ecologica e la valorizzazione territoriale, potendo adottare impegni di sostenibilità più stringenti rispetto agli standard unionali e nazionali che, se inseriti nei disciplinari, assumono efficacia cogente ed *erga omnes* (art. 7). Le pratiche sostenibili richiamate al paragrafo 2 dell'art. 7²³, sono – tuttavia – formulate

organizzato congiuntamente da Accademia dei Georgofili, AIDA, AICDA, CEDISA, ed UGI-VI, tenuto l'11 febbraio 2025 a Firenze, presso l'Accademia dei Georgofili, la quale sottolinea come non risulti un criterio sulla definizione di eventuali prezzi "svalutativi" e come i consorzi possano intervenire in merito, oltre a non essere chiaro con quali mezzi coercitivi e poteri gli stessi possano agire nei confronti di soggetti ad essi estranei.

²⁰ A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello Sviluppo sostenibile*, in «Riv. dir. agr.», I, 2018, p. 381 ss.

²¹ Sull'argomento, v. M. ROSATI, *Dal nuovo Regolamento europeo sulle IG un passo avanti per lo sviluppo del "Turismo DOP"*, in «Consortium», n. 23, 2024, p. 17.

²² L. COSTANTINO, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell'era della sostenibilità*, Giappichelli, Torino, 2024; M.C. RIZZUTO, *Indicazioni geografiche e pratiche sostenibili: prime considerazioni alla luce del regolamento (UE) 2024/1143*, in «Persona e Mercato», n. 2, 2024, p. 615 ss.

²³ L'art. 7 Reg. (UE) 2024/1143 individua, tra gli impegni di sostenibilità, la mitigazione dei cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; la transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; la prevenzione e riduzione dell'inquinamento; la protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; la produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; il benessere degli animali; un reddito equo per i produttori, diversificazione delle attività, promozione della produzione agricola locale e valorizzazione del tessuto rurale e dello sviluppo locale; il mantenimento dell'occupazione nel settore agricolo attirando e sostenendo i giovani produttori e i nuovi produttori di prodotti che beneficiano di un'indicazione geografica protetta; il miglioramento delle condizioni di lavoro e di sicurezza delle attività agricole e di trasformazione.

in termini generici, confermando l'assenza di una compiuta sistematizzazione del rapporto tra IG e sostenibilità, ancora in fase di evoluzione sotto il profilo normativo e applicativo²⁴. In questa direzione, la scelta del legislatore di non delegare alla Commissione la definizione dei contenuti degli impegni di sostenibilità, conferma la volontà di evitare una eccessiva standardizzazione, preservando l'autonomia regolativa delle filiere. In tale contesto, si colloca anche l'art. 8 che introduce la facoltà per i gruppi, riconosciuti e non, di redigere una relazione verificabile sulle pratiche sostenibili adottate²⁵; strumento di trasparenza che accresce la credibilità delle IG e facilita la comunicazione verso i consumatori²⁶.

L'art. 32 conferma la centralità del gruppo di produttori come soggetto collettivo titolare di funzioni che trascendono la dimensione economico-associativa, assumendo un vero e proprio ruolo pubblicistico nella tutela della denominazione registrata. La norma, per un verso, rafforza il governo delle IG²⁷, ampliando la partecipazione diretta dei produttori alle attività di protezione e di valorizzazione; per altro, evita che la mancanza di un riconoscimento formale possa limitare eccessivamente l'operatività dei gruppi. Ne consegue un modello di *governance* policentrica, in cui l'intervento pubblico si intreccia con l'azione privata, attribuendo ai gruppi, anche non formalmente riconosciuti, una legittimazione funzionale coerente con la natura partecipativa e territoriale che caratterizza l'intero sistema dei regimi di qualità europee.

²⁴ G. PISCIOTTA TOSINI, *Il difficile innesto della sostenibilità nei disciplinari DOP e IGP secondo le regole del nuovo regolamento 1143 del 2024: l'esperienza nell'ambito del progetto Prin Pnrr INWINE*, in «Riv. dir. alim.», n. 1, 2025, p. 14 ss.

²⁵ La possibilità di redigere una relazione sulla sostenibilità non era stata prevista nell'ambito della proposta di modifica del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli del 2 maggio 2022, [COM(2022) 134 final 2].

²⁶ Ciò rende auspicabile una progressiva integrazione strutturale della sostenibilità nei regimi di qualità, anche attraverso sistemi di certificazione collettiva, definibili dai gruppi in cooperazione con organismi accreditati. M.C. RIZZUTO, *Le certificazioni di sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare*, in «Riv. dir. alim.», n. 2, 2025, p. 124 ss.; A. DI LAURO, *Certificazioni sulla sostenibilità e sulla biodiversità*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 733 ss.; G. TORRE, *La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione business to consumer*, in «Riv. dir. agr.», I, 2023, p. 573 ss.

²⁷ G. DE LUCA, *I regimi delle DOP, delle IGP, delle STG e delle indicazioni facoltative di qualità nel Reg. UE 2024/1143*, in «Le Nuove leggi civili commentate», anno XLVIII, n. 2, marzo-aprile 2025, p. 362 ss.

3. DALLA TIPIZZAZIONE AL RICONOSCIMENTO UFFICIALE DEI GRUPPI DI PRODUTTORI

A differenza di quanto previsto per i gruppi di produttori disciplinati dall'art. 32 del Reg. (UE) n. 2024/1143 per i quali non è richiesta l'adozione di una specifica forma, il possesso di una veste giuridica organizzativa formalmente definita costituisce, invece, un requisito imprescindibile ai fini del riconoscimento ai sensi dell'art. 33. La norma, tuttavia, al paragrafo 2, si limita a stabilire che, qualora uno Stato membro istituisca un sistema di riconoscimento, il gruppo debba essere dotato di «una certa forma giuridica», senza – tuttavia – precisarne la tipologia o rinviare a modelli normativi²⁸ armonizzati. Da tale formulazione deriva che l'individuazione della struttura giuridica dei gruppi è rimessa alla discrezionalità degli Stati membri, i quali possono selezionare, nei rispettivi ordinamenti, gli assetti organizzativi ritenuti più adeguati alle esigenze della filiera e alle caratteristiche del sistema produttivo nazionale. Ne risulta, inevitabilmente, una eterogeneità strutturale a livello europeo, poiché la tipicità delle forme ammissibili non è uniformata e la natura giuridica dei gruppi riconosciuti può differire sensibilmente da uno Stato membro all'altro. In definitiva, il legislatore unionale adotta un'impostazione prevalentemente funzionale, volta a garantire che i gruppi di produttori dispongano di una effettiva capacità operativa nell'esercizio delle funzioni loro attribuite. Tale approccio privilegia la concretezza dell'azione, richiedendo che i gruppi assicurino un'adeguata rappresentanza della filiera, un'organizzazione interna improntata a principi democratici, meccanismi efficaci di controllo e vigilanza, nonché il mantenimento di un nesso sostanziale con la produzione delle IG. Parallelamente, agli Stati membri è demandato un ruolo complementare, ma non secondario, nella definizione dell'assetto organizzativo dei gruppi. La disciplina europea affida, infatti, alle autorità nazionali il compito di reintrodurre, attraverso requisiti strutturali più stringenti, un livello di formalizzazione sufficiente ad assicurare certezza delle responsabilità, trasparenza delle strutture interne e affidabilità dei processi decisionali.

²⁸ Secondo il 42° considerando del Reg. 2024/1143, le disposizioni in materia si conformano ai sistemi di alcuni Stati Membri, con implicito riferimento al consolidato modello organizzativo dei Consorzi di tutela italiani o a quello degli *Organismes de défense et de gestion* (ODG) francesi, oppure, ancora, dei *Consejos Reguladores* spagnoli e degli *Agrupamentos de Produtores* portoghesi cui, per l'appunto, si potranno ispirare quei Paesi che intendano introdurre nel loro ordinamento gruppi di produttori riconosciuti. V. RUBINO, *Il ruolo dei Consorzi di tutela nella protezione della qualità*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea*, cit., p. 671 ss.

In tale prospettiva, l'introduzione di requisiti formali assume una funzione ordinatrice all'interno della *governance* delle IG: delimita con precisione l'ambito soggettivo dell'azione collettiva, evita la proliferazione di strutture associative prive di adeguata capacità operativa e contribuisce a rafforzare l'uniformità complessiva del sistema europeo di tutela. La tipizzazione giuridica diviene, pertanto, uno strumento essenziale per garantire l'effettività delle funzioni attribuite ai gruppi e la stabilità dell'intero modello regolatorio²⁹.

Ai fini del riconoscimento³⁰, oltre al possesso di una forma giuridica tipizzata, il gruppo deve soddisfare i requisiti di rappresentatività previsti dall'art. 33, par. 2, consistenti nel coinvolgimento di almeno il 50% dei produttori del prodotto designato dall'IG, ovvero nel raggiungimento del 50% del volume o del valore della produzione commerciabile. Gli Stati membri possono – inoltre – introdurre criteri supplementari nell'esercizio della loro discrezionalità normativa, quali la previsione di contributi *erga omnes*, l'obbligo di adottare uno statuto scritto, la previsione di regole interne relative all'ammissione e alla cessazione dei membri, nonché l'individuazione delle conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi associativi.

Sebbene tale architettura regolatoria persegua obiettivi di razionalizzazione e di coerenza sistemica, il modello basato sul nesso strutturale tra tipizzazione giuridica e riconoscimento ufficiale presenta alcune criticità di natura sia teorica sia applicativa. La rigidità derivante dall'imposizione di forme giuridiche predeterminate rischia, infatti, di ostacolare l'accesso al riconoscimento da parte di realtà associative di ridotte dimensioni o caratterizzate da assetti organizzativi atipici che, nondimeno, rivestono un ruolo essenziale nelle economie rurali e nelle filiere di nicchia. Ciò può condurre a una contrazione del pluralismo organizzativo e a una minore adattabilità del sistema alle specificità territoriali. Questo effetto selettivo può entrare in tensione con gli obiettivi di

²⁹ L'adozione di un modello organizzativo definito consente, in questa prospettiva, di garantire che i gruppi ammessi al regime di riconoscimento presentino caratteristiche coerenti, favorendo un'applicazione più equa delle disposizioni normative, una maggiore trasparenza nei rapporti con le autorità competenti e un funzionamento più efficiente delle misure collettive di mercato, riducendo il rischio di favoritismi, disfunzioni ed inefficienze.

³⁰ Ai sensi dell'art. 9, è prevista l'equiparazione al gruppo riconosciuto sia delle autorità designate dallo Stato membro per quanto riguarda le indicazioni geografiche di una bevanda spiritosa, qualora non sia possibile la costituzione di un gruppo per motivi legati al numero dei produttori interessati, all'ubicazione geografica o alle caratteristiche organizzative degli stessi (par. 2); sia di un singolo produttore in taluni casi specifici (par. 3). Sul punto, C. GERNONE, *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche. Profili di diritto europeo e nazionale*, cit., p. 81, osserva che «la possibilità di incidere sulla regolazione dell'offerta o sulla ripartizione del valore presuppone un grado di rappresentatività che mal si concilia con l'intervento di soggetti individuali o di autorità pubbliche, i quali, pur operando in via sostitutiva, non sono espressione diretta dei produttori».

equilibrio, inclusione e coesione che permeano la politica agricola comune, rischiando di marginalizzare realtà produttive minori o periferiche. Le effettive ricadute della riforma, in termini di equilibrio tra armonizzazione normativa e salvaguardia della dimensione territoriale, potranno – comunque – essere valutate solo nel medio-lungo periodo, una volta consolidata la prassi applicativa e verificati gli impatti sul tessuto produttivo e istituzionale degli Stati membri.

Ai sensi dell'art. 33, qualora per un determinato prodotto a indicazione geografica sia presente un gruppo riconosciuto, gli Stati possono – per ragioni sia di ordine sistematico sia di efficienza amministrativa – riservare a tale soggetto in via esclusiva l'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 32³¹.

Il gruppo riconosciuto diviene l'unico organismo legittimato a rappresentare ufficialmente l'insieme dei produttori di un determinato prodotto all'interno dell'area geografica di riferimento, inclusi i soggetti non aderenti; a interloquire in via privilegiata con le autorità pubbliche; nonché ad accedere ai finanziamenti nazionali o unionali destinati alla promozione delle indicazioni geografiche. L'attribuzione di tali prerogative in via esclusiva al gruppo dotato di riconoscimento giuridico risponde all'esigenza di garantire coerenza qualitativa, uniformità gestionale e un più elevato livello di protezione collettiva, prevenendo così i rischi connessi alla frammentazione organizzativa e alla disomogeneità produttiva. Nondimeno, la concentrazione di funzioni così rilevanti in capo a un unico organismo non è priva di rischi: essa può infatti favorire fenomeni di eccessiva centralizzazione decisionale e alimentare conflitti interni in merito alla legittimazione e alla rappresentatività effettiva del soggetto designato. Ne deriva la necessità di un attento bilanciamento tra efficienza decisionale, *accountability* interna e inclusività delle diverse componenti della filiera.

Il riconoscimento formale costituisce – inoltre – condizione indispensabile per promuovere la registrazione internazionale delle IG, ai sensi dell'Accor-

³¹ Più precisamente, i gruppi di produttori riconosciuti potranno svolgere i compiti di cui all'art. 32, paragrafo 4, lettere a) (elaborare il disciplinare, chiedere la registrazione, la modifica e la cancellazione, etc.); e d) (concordare le pratiche sostenibili di cui all'articolo 7), se l'effetto di tali compiti riguarda tutti i produttori del prodotto designato dall'indicazione geografica in questione; ed, ancora, i compiti di cui all'articolo 32, paragrafo 4, lettere, b) (intraprendere azioni appropriate intese a garantire la protezione dell'indicazione geografica), e) (intraprendere azioni per migliorare le prestazioni dell'indicazione geografica, in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica); ed f) (lottare contro le violazioni e i sospetti usi fraudolenti sui mercati di prodotti designati da indicazioni geografiche non conformi al disciplinare), se tali compiti sono svolti a livello internazionale, nazionale o regionale, fatta salva la possibilità, per i produttori del prodotto designato dall'indicazione geografica in questione, di svolgere tali compiti a livello locale.

do di Lisbona del 1958 e dell'Atto di Ginevra del 2015³², con significativi vantaggi sul piano giuridico, economico e strategico. Tale facoltà consente al gruppo di rafforzare la propria immagine quale garante dell'autenticità e della tradizione del prodotto certificato, di accrescere la propria competitività sul mercato globale e di consolidare la redditività economica della filiera.

Il riconoscimento istituzionale comporta, altresì, l'attribuzione al gruppo della funzione di vigilanza sull'impiego di una indicazione geografica quale ingrediente caratterizzante nei prodotti trasformati³³, in conformità alle disposizioni normative applicabili. Tale controllo riveste un rilievo essenziale, poiché un uso improprio dell'indicazione potrebbe arrecare pregiudizio alla reputazione e al valore commerciale della denominazione. Ai sensi dell'art. 27 del Regolamento (UE) 2024/1143, il trasformatore è tenuto a notificare preventivamente e per iscritto l'intenzione di utilizzare la denominazione al gruppo riconosciuto che, solo in caso di valutazione favorevole, autorizza l'indicazione dell'IG in etichetta. Il gruppo autorizzante è, inoltre, competente a definire le condizioni d'uso dell'indicazione geografica quale ingrediente, imponendo, se necessario, percentuali minime di impiego del prodotto certificato e potendo vietare il ricorso a prodotti analoghi o comparabili. Tale sistema di vigilanza è finalizzato a prevenire comportamenti opportunistici volti a sfruttare indebitamente la notorietà dell'IG senza rispettare le prescrizioni del disciplinare, garantendo così la tutela dell'affidamento dei consumatori e l'integrità del regime di qualità. Lo stesso art. 27 conferisce agli Stati membri la facoltà di rafforzare ulteriormente tale sistema autorizzativo mediante l'adozione di disposizioni procedurali supplementari applicabili ai produttori di alimenti preimballati stabiliti sul loro territorio³⁴. L'introduzione di misure più restrittive può essere giustificata da esigenze di interesse pubblico, quali la tutela della salute umana o dell'ambiente, anche alla luce del principio di precauzione; il mantenimento di *standard* nazionali più rigorosi in materia di sicurezza alimentare o, ancora, la salvaguardia di tradizioni alimentari locali.

³² F. ALBISINNI, *Indicazioni geografiche e tutela internazionale e transfrontaliera: nuovi scenari fra condivisione e contaminazione*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2023, p. 125; N. LUCIFERO, *Il modello europeo sulle indicazioni geografiche a seguito dell'adesione dell'UE all'Atto di Ginevra per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine*, ivi, p. 157.

³³ J. NICOLINI, D. MONDIN, *IG come ingredienti di prodotti trasformati: per fama o per qualità?*, in «Dir. giur. agr. alim. amb.», n. 1, 2025, p. 1 ss.

³⁴ Questa previsione prende a modello il collaudato sistema italiano di autorizzazione da parte dei Consorzi di tutela, ma occorre pur sempre l'adozione di un decreto legislativo che preveda lo specifico sistema di autorizzazione circa l'utilizzo del nome della IG con i relativi requisiti previsti dal nuovo Regolamento e l'aggiornamento del sistema sanzionatorio, oggi disciplinato dal d.lgs. 297/04.

Tali limitazioni devono, tuttavia, rispettare i principi di proporzionalità e non discriminazione, oltre a risultare compatibili con le libertà fondamentali che regolano il mercato interno.

In sintesi, il riconoscimento istituzionale non si esaurisce nell'attribuzione di una mera legittimazione formale, ma si configura come un elemento di rafforzamento sostanziale dell'azione dei gruppi. Esso amplifica, infatti, la loro capacità di incidere efficacemente sulla tutela della qualità, sulla rappresentanza collettiva della filiera e sulla promozione dell'innovazione e della sostenibilità, consolidandone il ruolo e rendendoli attori imprescindibili nei processi decisionali e nelle dinamiche di coordinamento tra livello locale, nazionale e unionale.

4. GOVERNANCE DEL VALORE E COMPETITIVITÀ NELLE FILIERE IG

Nell'ambito della *governance* dei sistemi agroalimentari di qualità, il ruolo dei gruppi di produttori riconosciuti non si limita alla tutela del disciplinare o alla promozione dell'immagine collettiva del prodotto, ma si estende alle attività di programmazione dell'offerta e di gestione più equa della ripartizione del valore lungo la filiera.

La regolazione dell'offerta³⁵ risponde alla necessità di prevenire squilibri strutturali tra quantità prodotte e domanda di mercato che, in assenza di coordinamento, potrebbero sfociare in eccedenze produttive, tensioni deflative sui prezzi e conseguente erosione del valore aggiunto associato all'IG. Attraverso meccanismi formali di pianificazione (quali, la definizione di limiti quantitativi, la gestione delle scorte, la programmazione delle superfici coltivabili o dei volumi conferibili), i gruppi orientano la produzione verso livelli coerenti con l'andamento del mercato e con la capacità di assorbimento della domanda. Tale attività di regolazione contribuisce non solo alla stabilizzazione del reddito dei produttori, ma anche alla tutela delle specificità territoriali e culturali delle denominazioni. Il ricorso alla pianificazione collettiva rappresenta un tratto distintivo rispetto alle filiere non regolamentate, nelle quali decisioni unilaterali e non coordinate tendono a generare fenomeni di volatilità e instabilità. Questa cooperazione è ulteriormente rafforzata dal quadro normativo europeo che legittima l'adozione di strumenti di gestione dell'offerta e ne subordina l'attuazione al rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza e non discriminazione.

³⁵ L. RUSSO, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 259 ss.

Dal punto di vista economico, le politiche di regolazione accrescono la forza contrattuale dei produttori nei confronti degli operatori a valle della filiera e, in particolare, della moderna distribuzione organizzata. Una produzione orientata e coerente con la domanda consente, infatti, di ridurre il rischio di svalorizzazione del prodotto e di preservare margini economici adeguati. La programmazione dell'offerta è – oltre tutto – strettamente connessa alla qualità intrinseca e certificata dei prodotti a indicazione geografica, poiché la gestione dei volumi produttivi contribuisce a garantire coerenza tra le caratteristiche del prodotto e le aspettative del mercato. Essa comporta rilevanti implicazioni anche per la *governance* interna dei gruppi di produttori, poiché, per essere efficace, richiede strutture organizzative solide, capacità di raccolta e analisi dei dati, strumenti di monitoraggio e un elevato livello di adesione alle decisioni collettive.

Le limitazioni o modulazioni dell'offerta non costituiscono un mero strumento economico, ma rappresentano anche un meccanismo di tutela dell'identità territoriale del prodotto, prevenendo espansioni produttive incompatibili con le risorse naturali o con le specificità agronomiche del territorio. In questo senso, la regolazione dell'offerta salvaguarda non soltanto il valore di mercato, ma anche il capitale territoriale e culturale che l'IG incarna.

La pianificazione delle produzioni prevista dal Reg. (UE) 2024/1143 assume una rilevanza strategica tale da avere indotto il legislatore ad ampliarne la durata da tre a sei anni. Siffatta estensione temporale risponde all'esigenza di garantire una programmazione più stabile e coerente con gli obiettivi di medio-lungo periodo delle filiere IG, consentendo una valutazione più accurata degli effetti delle misure adottate e favorendo il consolidamento di pratiche di governance collettiva più mature. Una cornice pluriennale più ampia contribuisce, inoltre, a ridurre l'incertezza regolatoria, a incentivare investimenti compatibili con gli orizzonti temporali delle produzioni territoriali e a tutelare la qualità e la dimensione identitaria delle IG. Ne deriva un rafforzamento complessivo della capacità della filiera di mantenere un equilibrio sostenibile tra offerta e domanda, elemento essenziale per la stabilità economica e competitiva dei sistemi di qualità certificata.

Il piano di regolazione dell'offerta predisposto dai gruppi di produttori deve essere trasmesso alle autorità competenti al fine di garantirne la conformità normativa, la trasparenza procedurale e la legittimità sostanziale. Tale obbligo di notifica evidenzia che le misure di regolazione non costituiscono semplici determinazioni interne ai gruppi, ma interventi idonei a incidere sull'assetto concorrenziale e sul funzionamento dei mercati. Il controllo pubblico consente, infatti, di verificare la proporzionalità delle limitazioni quantitative, la compatibilità con le regole dell'OCM e con le norme sulla concorrenza, nonché la coerenza delle strategie collettive con gli obiettivi di tutela

delle filiere di qualità. Il sistema di notifica si configura, pertanto, come uno strumento di coordinamento multilivello tra gruppi di produttori, autorità nazionali e istituzioni europee, rafforzando la legittimità degli interventi adottati ed evitando il rischio che essi si traducano in comportamenti opportunistici o in indebite restrizioni della concorrenza.

Una volta adottate³⁶, le norme di regolazione dell'offerta producono effetti vincolanti nei confronti di tutti i produttori³⁷ operanti nell'area geografica interessata, anche se non aderenti al gruppo riconosciuto. Tale efficacia *erga omnes* è tuttavia bilanciata da una serie di condizioni rigorose volte a prevenire potenziali abusi e a garantire la compatibilità delle misure con le regole del mercato interno. In particolare, il Regolamento (UE) 2024/1143 richiede che l'accordo debba essere approvato da almeno il 50% dei produttori rappresentanti il 50% della produzione certificata nella zona geografica di riferimento, così da assicurare un adeguato grado di rappresentatività e di consenso. Inoltre, la durata delle misure, limitata a un periodo massimo di sei anni, evita che strumenti originariamente concepiti per esigenze contingenti si trasformino in meccanismi permanenti di controllo dell'offerta.

La regolazione dell'offerta – pur rappresentando uno strumento utile, se non indispensabile, per garantire la sostenibilità delle filiere IG – comporta, ad ogni buon conto, una gestione complessa della dimensione partecipativa e del consenso interno. Le decisioni collettive, infatti, possono incidere significativamente sugli orientamenti produttivi individuali e generare divergenze tra operatori con differenti strutture di costo, strategie commerciali o capacità produttiva. Ne consegue l'esigenza di adottare procedure trasparenti, inclusive e fondate su criteri oggettivi, così da favorire un consenso informato, prevenire conflitti interni e assicurare la piena legittimazione dell'azione del gruppo.

Parallelamente, il tema della ripartizione del valore³⁸ assume un rilievo crescente all'interno delle filiere delle indicazioni geografiche, spesso caratterizzate da marcate asimmetrie di potere contrattuale, in particolare tra produzione primaria e distribuzione. Ai gruppi riconosciuti è attribuita la facoltà di negoziare condizioni economiche più favorevoli per i produttori agricoli,

³⁶ L'adozione dei piani è subordinata al rispetto delle molteplici condizioni di cui al par. 4 dell'art. 166 *bis*.

³⁷ Se i produttori non rispettano tale piano, incorrono nelle sanzioni previste dai piani stessi (contribuzione aggiuntiva collegata agli esuberi).

³⁸ Sull'argomento, v. A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal Bel Paese*, in «Riv. dir. agr.», 2019, p. 560; L. COSTANTINO, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi*, in «Riv. dir. agr.», 2020, p. 783.

di stabilire le modalità con cui ripartire tra le parti le eventuali evoluzioni dei prezzi di mercato del prodotto finale³⁹, tenendo conto degli utili, dei costi e delle perdite sostenuti, con la finalità di assicurare loro l'effettiva remuneratività della controprestazione.

Per quanto la disposizione non sia vincolante⁴⁰, la previsione della clausola di ripartizione del valore⁴¹ assume – tuttavia – un'importanza fondamentale nei rapporti contrattuali⁴² per garantire un'adeguata redditività a tutti gli operatori economici, in mancanza della quale non si potrebbe – peraltro – configurare una crescita sostenibile. L'equa distribuzione del valore, peraltro, è un incentivo indispensabile per indurre i produttori ad investire nella valorizzazione delle produzioni di qualità e, per l'effetto, a sopportare costi ed oneri aggiuntivi⁴³.

Solo un impiego equilibrato e rigoroso degli strumenti di pianificazione dell'offerta e dei meccanismi di ripartizione del valore⁴⁴ è in grado di generare una sinergia virtuosa capace di perseguire finalità economiche, sociali e culturali, contribuendo in modo significativo a rafforzare la competitività delle IG e la resilienza dei territori rurali di origine⁴⁵. Tale esito risulta – poi – particolarmente efficace quando tali interventi siano sostenuti adeguatamente da politiche pubbliche e da un quadro normativo coerente.

³⁹ Detta facoltà era stata già riconosciuta dal Reg. (UE) 2017/2393 alle associazioni di produttori. Più precisamente, l'art. 172 *bis* Reg. (UE) 2017/2393, come modificato dall'art. 1, n. 52, Reg. (UE) 2021/2117, prevede che «fatte salve clausole specifiche per lo zucchero, (...) gli agricoltori, comprese le associazioni di produttori, possono convenire con gli operatori posti a valle della filiera clausole di ripartizione del valore, comprendenti utili e perdite di mercato, determinando così la ripartizione tra di loro di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi di mercato per i prodotti interessati o di altri mercati di materie prime».

⁴⁰ Nella versione consolidata del Reg. (UE) 2024/1143 ha prevalso la posizione del Consiglio volta a non introdurre alcuna clausola vincolante di ripartizione del valore, essendo presente -nel testo finale- solo un generico obiettivo di creare valore aggiunto, di contribuire a una corretta concorrenza lungo la filiera oltre che ad un equo ritorno economico per i produttori.

⁴¹ I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in «Riv. dir. alim.», n. 2, 2022, p. 5 ss.

⁴² Sulla rilevanza dei prezzi nella contrattazione, v. S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in «Dir. agroalim.», n. 2, 2019, p. 259 ss.

⁴³ Strumenti quali standard qualitativi più stringenti, certificazione dei processi, accordi quadro con operatori commerciali o strategie comuni di promozione dell'identità territoriale contribuiscono alla creazione di valore differenziato e alla stabilizzazione della redditività della filiera.

⁴⁴ I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, RomaTre-Press, Roma, 2020, p. 243.

⁴⁵ S. VACCARI, *Le IG come patrimonio culturale dell'UE: prime riflessioni sul nuovo Regolamento UE*, in «Consortium», n. 23, 2024, p. 9 ss.

5. IL POTERE DEGLI STATI MEMBRI SUI GRUPPI DI PRODUTTORI: PROFILI DI INGERENZA E LIMITI SISTEMICI

Il rapporto tra gruppi di produttori e Paesi membri rappresenta uno dei profili più delicati della governance delle IG, poiché, nonostante ai soggetti collettivi sia riconosciuto un ruolo centrale nella gestione delle denominazioni, agli Stati sono attribuite specifiche competenze amministrative e di controllo che possono incidere sull'autonomia collettiva privata⁴⁶.

Significativa è l'ingerenza statale nel disciplinare la composizione interna⁴⁷ e il funzionamento dei gruppi, potendo, infatti, stabilire criteri di appartenenza più restrittivi rispetto a quelli generali, così da adattare il modello di *governance* alle peculiarità della filiera produttiva e del contesto territoriale. Ai sensi del par. 1 dell'art. 32, infatti, lo Stato è legittimato a circoscrivere l'adesione al gruppo a determinate categorie di produttori, in funzione della natura del prodotto e delle esigenze di coerenza interna dell'organizzazione. Parallelamente, il par. 2, consente l'inclusione, accanto ai produttori e ai trasformatori, di operatori economici coinvolti in fasi successive della filiera o di altri portatori di interessi specifici individuati dall'articolo 157 del regolamento (UE) 2013/1308, a condizione che tali membri aggiuntivi non esercitino alcuna forma di controllo sull'organizzazione stessa⁴⁸. La disposizione riconosce – pertanto – la possibilità che all'interno del gruppo possano essere ammessi soggetti ulteriori rispetto ai produttori in senso stretto⁴⁹, inclusi gli operatori a valle della filiera, quali i distributori,

⁴⁶ F. ALBISINNI, *Il nuovo Regolamento europeo sulle indicazioni geografiche, tra regole ed istituzioni*, in «Le Nuove leggi civili commentate», anno XLVIII, n. 2, marzo-aprile 2025, p. 311 ss.

⁴⁷ F. ALBISINNI, *Il diritto alimentare: dalle regole alle istituzioni*, in «Riv. dir. alim.», n. 4, 2024, p. 3, osserva come la disciplina europea, «da un modello *top-down*, che fissava gli obiettivi, stabiliva le regole di merito, e lasciava alla dimensione nazionale la scelta sulla conformazione delle istituzioni operanti per il raggiungimento di tali obiettivi ed il rispetto di tali regole, si passa ad un modello *down-up*, nel quale vengono disegnate – anche in dettaglio – istituzioni pubbliche e private destinate ad operare nel diritto interno, definendone le strutture oltre che le competenze, ed a esse assegnando il compito di individuare e realizzare le finalità dichiarate in sede unionale».

⁴⁸ L'esclusione del controllo da parte di operatori di attività economiche connesse (trasformatori, distributori o altri soggetti della filiera) è una misura finalizzata a tutelare la trasparenza, l'indipendenza e gli interessi collettivi dei produttori. È facile intuire, infatti, come detti membri aggiuntivi potrebbero voler privilegiare la riduzione dei prezzi di acquisto o condizioni contrattuali più favorevoli per la loro attività, a svantaggio degli obiettivi economici degli stessi produttori.

⁴⁹ Tale apertura, benché innovativa nel sistema delle indicazioni geografiche, trova un precedente significativo nel settore ortofrutticolo ove il Reg. (CE) 1432/2003 aveva già riconosciuto la possibilità di includere operatori economici non strettamente riconducibili alla fase primaria della produzione. Sul punto, cfr. Reg. (CE) 1432/2003 della Commissione, dell'11 agosto 2003, recante modalità di applicazione del Reg. (CE) 2200/1996 del Consiglio per quanto riguarda

quando la loro partecipazione possa contribuire al perseguimento delle finalità proprie del gruppo senza alterarne gli equilibri decisionali. L'ingerenza statale nei processi di ammissione ed esclusione dei membri può generare effetti ambivalenti, potendo contribuire a prevenire pratiche potenzialmente anticoncorrenziali e discriminatorie⁵⁰; rafforzare la capacità competitiva dei piccoli produttori; garantire maggiore trasparenza nella gestione finanziaria e nei processi decisionali, nonché assicurare un più elevato grado di democraticità interna. Inoltre, in un'ottica di flessibilità istituzionale, ciascuno Stato membro⁵¹ è posto nella condizione di adattare la struttura dei gruppi alle specificità del proprio contesto agricolo, tenendo conto tanto delle dimensioni aziendali quanto delle caratteristiche territoriali e delle tradizioni associative locali. D'altra parte, una eccessiva pervasività regolatoria può rischiare di comprimere la libertà di concorrenza, appesantire l'operatività delle imprese aderenti attraverso adempimenti amministrativi onerosi e generare allocazioni inefficienti delle risorse, con possibili favoritismi e disparità di trattamento tra gruppi. Tale dualità richiede, pertanto, un equilibrio calibrato tra intervento pubblico e autonomia organizzativa, affinché il sistema possa perseguire gli obiettivi di tutela e valorizzazione delle IG senza generare indebite distorsioni del mercato.

Ulteriore novità di rilievo concerne la possibilità attribuita agli Stati membri di sostituirsi temporaneamente al gruppo qualora quest'ultimo non sia costituito per un prodotto a IG⁵², assumendone le funzioni essenziali (art. 32, par. 6). Tale intervento garantisce la continuità della tutela contro pratiche commerciali scorrette, l'attuazione delle misure di sostenibilità, la prevenzione degli usi fraudolenti e la salvaguardia del disciplinare. Questa prerogativa trova fondamento nel principio di sussidiarietà e nella natura pubblicistica delle IG, considerate beni collettivi la cui protezione

il riconoscimento delle organizzazioni di produttori e il priconoscimento delle associazioni di produttori, in G.U. L. 203 del 12 agosto 2003.

⁵⁰ Se la selezione degli operatori fosse rimessa esclusivamente all'autonomia del gruppo, si rischierebbe di escludere imprese concorrenti sulla base di criteri non trasparenti e/o non oggettivi. L'intervento dello Stato, viceversa, può garantire che i criteri di accesso siano chiari, non discriminatori e fondati su parametri oggettivi, quali, ad esempio, la capacità produttiva, il settore merceologico o i requisiti tecnici.

⁵¹ Gli Stati membri possono – altresì – prevedere norme supplementari, con particolare riferimento all'organizzazione, allo statuto, al funzionamento e alla natura dell'adesione e dei contributi finanziari ai gruppi di produttori (art. 32, par. 3).

⁵² C. GERNONE, *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche. Profili di diritto europeo e nazionale*, cit., p. 77, osserva come tale disposizione sollevi perplessità con riferimento all'attribuzione allo Stato di compiti di natura promozionale (per i quali non sono specificate le modalità di attuazione) in relazione a singoli prodotti e non al sistema DOP e IGP nel suo complesso.

non può essere sospesa per lacune organizzative. L'intervento statale assume così carattere vicario e temporaneo, finalizzato a preservare l'interesse generale fino alla costituzione o al riconoscimento di un gruppo rappresentativo.

Le tensioni tra intervento pubblico e autonomia organizzativa emergono soprattutto nella fase di riconoscimento dei gruppi, nella supervisione sulle modifiche dei disciplinari e nell'attività di vigilanza sulla conformità delle pratiche produttive; ambiti, questi, nei quali, l'intervento statale può assumere carattere particolarmente incisivo. A fronte di tale potenziale espansivo, l'ordinamento unionale predispone limiti sistemici volti a preservare la natura partecipativa, territoriale e policentrica del modello IG. In primo luogo, il principio di proporzionalità impone che l'azione amministrativa dello Stato membro non ecceda quanto strettamente necessario per tutelare la denominazione e garantire la corretta applicazione del disciplinare, evitando interferenze sproporzionate nell'autonomia organizzativa dei produttori⁵³. In secondo luogo, il principio di leale cooperazione vincola gli Stati membri a non ostacolare il funzionamento del sistema IG, nel quale i gruppi costituiscono il fulcro operativo. Infine, l'impostazione del Reg. (UE) n. 2024/1143 valorizza una forma di *governance* policentrica in cui le funzioni dei gruppi – anche di quelli non riconosciuti – si intrecciano con competenze pubbliche, senza essere assorbite. Emblematica, in tal senso, è la rimozione dalla versione finale del regolamento della delega alla Commissione per l'adozione di contenuti standardizzati in materia di impegni di sostenibilità: una scelta che rileva la volontà di evitare eccessi di normazione eteronoma e di salvaguardare l'autonomia regolativa delle filiere e il radicamento territoriale delle IG. Ne deriva un assetto nel quale il ruolo degli Stati membri, pur necessario, non può tradursi in dominanza istituzionale, ma deve limitarsi a garantire legalità, trasparenza e conformità dei disciplinari, senza – però – comprimere l'attitudine dei produttori ad autorganizzarsi e autogovernarsi. L'efficacia del sistema delle Ig dipende, dunque, dalla capacità di mantenere un equilibrio tra ingerenza statale e autonomia dei produttori⁵⁴, in modo tale che i gruppi riconosciuti restino davvero espressione collettiva del territorio e non strumenti di controllo politico o economico centralizzato.

⁵³ S. CARMIGNANI, *La nuova disciplina delle indicazioni geografiche. Profili di qualificazione e tutela*, in «Riv. dir. alim.», n. 2, 2025, p. 36, ritiene che i gruppi di produttori siano custodi e non proprietari, né possessori delle indicazioni geografiche.

⁵⁴ N. RANGONE, *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*, in «Riv. dir. alim.», n. 4, 2011, p. 1 ss.

6. ANALISI CRITICA SULL'EFFICACIA DEL NUOVO MODELLO DI GOVERNANCE DELLE IG

Il Reg. (UE) 2024/1143 ha introdotto una revisione di portata strutturale nel sistema europeo delle indicazioni geografiche⁵⁵, ridefinendo in modo incisivo la posizione dei gruppi di produttori e riconoscendo loro un insieme ampliato di funzioni, poteri e responsabilità. La riforma si fonda sull'assunto che i gruppi costituiscano l'infrastruttura essenziale per garantire la gestione coordinata delle produzioni a IG e la promozione del patrimonio territoriale. In questa prospettiva, il legislatore europeo ha attribuito ai gruppi un ruolo più maturo e complesso, secondo un modello che li configura quali attori collettivi capaci di presidiare l'intera catena del valore e di orientare la produzione verso obiettivi di qualità, competitività, responsabilità ambientale e sociale⁵⁶.

Permane, nondimeno, l'interrogativo relativo alla capacità effettiva dei gruppi di tradurre tali attribuzioni normative in risultati tangibili. L'efficacia delle prerogative riconosciute che spaziano dalla regolazione dell'offerta alla gestione unitaria delle strategie di sostenibilità, fino alla valorizzazione del territorio e alla rappresentanza istituzionale della filiera, dipende in misura decisiva dalle condizioni organizzative e materiali entro cui i gruppi operano. In assenza di adeguate risorse interne, di competenze manageriali e tecniche adeguate, oltre che di strumenti di coordinamento efficaci, l'ampliamento formale delle funzioni rischia di rimanere privo di reale operatività o di generare effetti marginali. L'esperienza comparata nei sistemi agroalimentari europei mostra, infatti, che l'attribuzione di nuovi poteri non è sufficiente, se non accompagnata da un processo di progressiva professionalizzazione e strutturazione dei soggetti chiamati ad esercitarli. La realizzazione degli obiettivi della riforma presuppone, dunque, che i gruppi di produttori evolvano verso assetti organizzativi più solidi, dotati di capacità strategiche, gestionali e analitiche adeguate alla complessità delle funzioni attribuite. Ciò implica la capacità di elaborare strategie condivise, di gestire dati complessi, di coordinare investimenti lungo la filiera, nonché di instaurare un dialogo stabile con amministrazioni pubbliche e stakeholders territoriali. Si tratta di un processo di consolidamento che richiede tempo, risorse e, soprattutto, un quadro istituzionale favorevole al potenziamento di competenze, all'accesso ai finanziamenti e alla stabilità organizzativa. In tale prospettiva, gli Stati membri possono esercitare un ruolo cruciale nell'accompagnare il rafforzamento dei

⁵⁵ F. ALBISINNI, *Analisi del Regolamento (UE) 2024/1143*, in «Consortium», n. 23, 2024, p. 6 ss.

⁵⁶ I. CANFORA, *La politica della qualità dei prodotti agroalimentari dell'UE*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 599.

gruppi delineato dal Reg. (UE) 2024/1143, traducendo le innovazioni normative in condizioni operative effettivamente propizie. Un primo ambito di intervento riguarda lo sviluppo delle conoscenze attraverso programmi strutturati di formazione e aggiornamento professionale, nonché mediante l'offerta di servizi consulenziali specializzati volti a sostenere i gruppi nella gestione di attività sempre più sofisticate, quali l'analisi di mercato, il monitoraggio dell'offerta, la valutazione degli impatti ambientali e la definizione di strategie di sostenibilità integrate⁵⁷. Ugualmente rilevante è il sostegno finanziario, tanto che gli Stati membri potrebbero prevedere strumenti dedicati alla copertura dei costi operativi connessi alle nuove funzioni aggiuntive (inclusi quelli relativi alla raccolta dei dati, alla digitalizzazione dei processi interni e all'implementazione delle misure di sostenibilità), nonché incentivare investimenti collettivi all'interno delle filiere. Tali interventi contribuirebbero a rafforzare la capacità dei gruppi di agire come veri e propri centri di coordinamento economico, superando la frammentazione organizzativa che in molti settori agroalimentari europei costituisce un ostacolo storico. Un ulteriore profilo riguarda la necessità di favorire la cooperazione verticale e orizzontale: politiche volte a incentivare l'adesione ai gruppi e a valorizzare forme di aggregazione stabile possono contribuire a ridurre la dispersione degli operatori e a creare assetti più rappresentativi ed efficienti. Parallelamente, l'introduzione di meccanismi di valutazione e monitoraggio delle attività dei gruppi risulta essenziale al fine di assicurare la conformità agli obiettivi del regolamento, a garantire trasparenza gestionale ed evitare fenomeni di cattiva amministrazione. Da ultimo, si rivela indispensabile la costruzione di un autentico dialogo multilivello tra istituzioni europee, amministrazioni nazionali e attori territoriali, stante che solo un'interazione stabile e cooperativa tra questi soggetti può impedire che la riforma si traduca in un mero trasferimento formale di funzioni, consentendo – piuttosto – la costruzione di un modello di governance condiviso e partecipato⁵⁸, in grado di coniugare qualità produttiva, tutela delle risorse territoriali e competitività di lungo periodo.

⁵⁷ A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, in *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, Cacucci Editore, Bari, 2024, p. 321 ss.; ID., *La sostenibilità ambientale nelle filiere agro-alimentari tra diritto agrario e diritto alimentare: considerazioni introduttive*, in «Riv. dir. agr.», 2024, p. 249; ID., *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in «Riv. dir. agr.», 2020, p. 23; S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Cacucci Editore, Bari, 2021.

⁵⁸ S. CARMIGNANI, *Pacchetto qualità e diritti: una diversa prospettiva*, in «Persona e Mercato», n. 2, 2025, p. 521, specifica che, attribuendo "compiti" al gruppo dei produttori, il legislatore costruisce un sistema di disciplina delle indicazioni geografiche fondato su un sistema pluralista, paritario e relazionale, nel quale l'azione privata è sinergica con l'azione pubblica in vista della tutela del patrimonio comune europeo.

In conclusione, la riforma introdotta dal Reg. (UE) 2024/1143 apre una fase di profonda trasformazione per i gruppi di produttori e la sua effettiva riuscita dipenderà dalla capacità di far convergere la dimensione normativa con quella attuativa, mediante un sostegno istituzionale costante e politiche idonee a tradurre le nuove attribuzioni in assetti funzionanti e pienamente attuabili. L'equilibrio tra la sfera dei poteri normativamente conferiti ai gruppi e la loro efficienza operativa costituirà, in definitiva, il parametro decisivo per valutare il grado di attuazione sostanziale della riforma e, più in generale, per verificare la possibilità di consolidare un modello di governance delle IG realmente sostenibile⁵⁹, competitivo e adeguatamente radicato nel territorio.

RIASSUNTO

Il reg. (UE) 2024/1143, nell'ottica di una razionalizzazione del regime delle indicazioni geografiche e di un rafforzamento dei relativi strumenti di tutela, ha consolidato prerogative già attribuite ai gruppi di produttori e ha conferito loro ulteriori competenze, riconoscendone la centralità nella regolazione del mercato dei prodotti di qualità e nell'attuazione degli obiettivi della PAC e del Green Deal. Permangono, tuttavia, rilevanti criticità applicative, riconducibili alla perdurante centralità degli Stati membri nella definizione e gestione delle politiche agricole nonché alla stringente attività di vigilanza istituzionale cui i gruppi restano sottoposti. Resta, pertanto, da valutare in che misura i singoli ordinamenti nazionali daranno attuazione alle nuove disposizioni e se, nel medio periodo, tali interventi saranno idonei a rimuovere le inefficienze che finora hanno limitato l'effettiva capacità operativa dei gruppi di produttori.

ABSTRACT

Regulation (EU) 2024/1143, with a view to streamlining the geographical indications regime and strengthening the relevant protection instruments, consolidated the prerogatives already attributed to producer groups and conferred additional powers on them, recognising their central role in regulating the market for quality products and implementing the objectives of the CAP and the Green Deal. However, significant implementation issues remain, attributable to the continuing central role of Member States in defining and managing agricultural policies and to the stringent institutional supervision to which groups remain subject. It therefore remains to be seen to what extent individual national systems will implement the new provisions and whether, in the medium term, these measures will be sufficient to remove the inefficiencies that have so far limited the effective operational capacity of producer groups.

⁵⁹ C. GERNONE, *DOP, IGP e sostenibilità: le prospettive della Commissione Europea*, in <https://www.food-hub.it/media/2022/08/12/dop-igp-sostenibilita>, 31 gennaio 2024.

