

CARLO RUSSO¹

La *fairness* nella PAC

¹ Università di Cassino e del Lazio Meridionale

La *fairness* – termine anglosassone traducibile come equità, giustizia e correttezza – del sistema agroalimentare è un tema centrale nel dibattito pubblico europeo e globale. Movimenti di produttori agricoli in varie parti del mondo – dall'Europa all'India – richiedono e sostengono una transizione verso un sistema agroalimentare che non sia solo efficiente ma anche *giusto*, trovando il sostegno della pubblica opinione e dei consumatori.

Questa aspirazione si è tradotta originariamente in una rivendicazione di prezzi giusti e di redditi dignitosi per i produttori di fronte al progressivo erodersi della quota di valore aggiunto catturata dal settore primario. Il dibattito sulla *fairness* nasce quindi come richiesta di una *giustizia distributiva* nel senso inteso da Rawls (1971), ovvero in una ripartizione delle risorse e della ricchezza prodotta che non danneggi i soggetti più deboli del sistema agroalimentare. Successivamente il dibattito si è esteso fino a includere le nozioni di *giustizia procedurale e strutturale* ovvero la richiesta di un insieme di relazioni commerciali improntate, da un lato, a un principio di non-discriminazione e correttezza (ad es. Nozick 1974) e, dall'altro, di equilibrio del potere negoziale nella filiera. L'evoluzione dell'approccio deriva dalla consapevolezza che la giustizia distributiva non può essere garantita stabilmente se non all'interno di un adeguato quadro istituzionale. Questo passaggio segna il progressivo abbandono di un approccio *compensativo* al problema della *fairness*, dove il regolatore interviene *ex-post* per correggere eventuali ingiustizie distributive, in favore di un approccio *attivo* dove la mano pubblica agisce per creare istituzioni in grado di garantire l'equità.

Il tema della *fairness* è stato recepito dalle istituzioni europee nel decennale dibattito sulle pratiche commerciali sleali (sfociato nella direttiva UE 2019/633) e successivamente è stato inserito fra gli obiettivi della strategia

Farm to Fork proposta dalla Commissione Europea. Le istituzioni europee hanno riconosciuto che la *fairness* è un elemento imprescindibile del pilastro sociale all'interno del cosiddetto "triangolo della sostenibilità". In altre parole, la strategia Europea per la PAC del futuro si fonda sulla convinzione che un sistema agroalimentare ingiusto non possa essere realmente sostenibile. La giustizia distributiva, infatti, oltre a tutelare il reddito delle imprese agricole e lo sviluppo delle aree rurali è considerata un elemento chiave a sostegno degli investimenti per la qualità e la responsabilità ambientale delle produzioni.

L'approccio della PAC alla *fairness* è tuttavia complesso. Nonostante la centralità del tema, manca una definizione condivisa del concetto e un quadro organico di riferimento. La stessa Direttiva UE 2019/633 non offre una definizione generale di pratica scorretta, limitandosi a porre come obiettivo il contrasto di «pratiche che si discostano nettamente dalle buone pratiche commerciali, sono contrarie ai principi di buona fede e correttezza e sono imposte unilateralmente da un partner commerciale alla sua controparte». Questo vago riferimento si limita a una definizione per contrasto rispetto a generici principi di correttezza. Data la difficoltà del tema, il legislatore comunitario ha preferito ricorrere a una lista tassativa di pratiche da bandire piuttosto che definire principi generali. Questa scelta prudenziale, sebbene abbia evitato possibili ambiguità interpretative, costituisce un primo elemento di criticità nella definizione di una strategia operativa a sostegno della *fairness*.

La valutazione della PAC sotto il profilo della *fairness* è resa particolarmente difficile dalla assenza di un quadro teorico di riferimento generalmente accettato. La mancanza di definizioni e criteri di misurazione condivisi dai portatori di interesse, ancorché non oggettivi, impone una notevole cautela nella analisi. Ciononostante, l'attuale impianto normativo della PAC può essere utilmente contestualizzato attraverso la definizione di *fairness* fornita da Bowie (1988). L'Autore, basandosi sull'analisi della giurisprudenza statunitense, sostiene che un rapporto commerciale si può definire corretto qualora sussistano due condizioni: un equilibrio nel potere contrattuale delle parti e l'assenza di costrizione. L'Autore specifica ulteriormente che l'esercizio della costrizione consiste nell'operare attivamente per limitare le alternative disponibili alla controparte, affinché a questa non rimanga altra opzione perseguibile che accettare le condizioni imposte e acconsentire a concessioni che questa non avrebbe liberamente assunto.

Seguendo questa impostazione è possibile classificare le iniziative della PAC a favore della *fairness* in quattro gruppi. In primo luogo, vi è un consolidato intervento mirato al conseguimento di forme di *giustizia compensativa* attraverso l'articolato sistema di pagamenti (sia nel primo che nel secondo pilastro). I trasferimenti possono essere considerati come forme di compensa-

zione a fronte di un sistema agroalimentare che non riesce a garantire un'equa distribuzione del valore lungo la filiera. Oltre a ciò, la PAC prevede forme attive di promozione della *fairness*, ovvero misure volte a prevenire – per quanto possibile – l'insorgere di relazioni commerciali non corrette. Le politiche di *ribilanciamento* sono finalizzate a ridurre gli squilibri nella distribuzione del potere negoziale lungo la filiera, agendo sulla prima condizione individuata da Bowie. I principali esempi di queste politiche sono i regolamenti relativi alle Organizzazioni Produttori, alla contrattualistica di filiera, alla trasparenza. Anche normative generalmente non associate al tema del ribilanciamento, quali ad esempio quelle relative alle produzioni tipiche, possono incidere positivamente sulla distribuzione del potere di mercato e di conseguenza promuovere la *fairness*. In generale, occorre constatare che l'efficacia delle politiche di ribilanciamento sia limitata. Nel sistema agroalimentare permangono forti squilibri nella distribuzione del potere negoziale e la *giustizia strutturale* appare ancora una meta lontana.

La PAC incorpora altre politiche attive per la *fairness* che agiscono sulla seconda condizione di Bowie, ovvero l'assenza di costrizione. Se, infatti, secondo l'Autore la costrizione consiste nella limitazione delle possibili scelte della controparte, tutte le misure volte a espandere l'insieme delle opportunità imprenditoriali possono essere considerate interventi attivi in grado di migliorare la *fairness* del sistema agroalimentare. In questa categoria ricadono numerosi strumenti della PAC quali, ad esempio, il sostegno alle filiere corte e all'apertura di nuovi mercati e più in generale gli incentivi alla diversificazione delle attività aziendali caratteristici delle politiche di sviluppo rurale. Sulla base del quadro di riferimento di Bowie, queste politiche favoriscono la *giustizia procedurale*, limitando la possibilità di fondare le relazioni commerciali sulla costrizione.

Infine, le politiche attive per la *fairness* includono interventi volti a perseguire direttamente la *giustizia distributiva*. La recente direttiva europea 2019/633, infatti, limita le concessioni che i contraenti forti possono imporre alle controparti, vietando l'adozione di pratiche commerciali particolarmente dannose per i produttori agricoli. Con questo nuovo approccio, il legislatore comunitario interviene direttamente nell'organizzazione della filiera e limita la capacità dei soggetti forti di appropiarsi di valore.

Questa breve sintesi mostra come la PAC sia orientata alla promozione della *fairness* nelle filiere agroalimentari attraverso una pluralità di azioni e interventi. Tuttavia questa politica è il frutto di iniziative non coordinate fra loro e storicamente distinte. In altre parole, sebbene le misure esistano, manca una vera strategia, ovvero un quadro di riferimento organico che consenta una azione coordinata per il conseguimento di obiettivi definiti e misurabili. Que-

sta sicuramente è una delle principali criticità che sarà necessario affrontare nella PAC del futuro sul tema della *fairness*.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BOWIE N.E. (1988): *Fair markets*, «Journal of Business Ethics», 7 (1), pp. 89-98.
NOZICK R. (1974): *Anarchy, state, and utopia*, vol. 5038, Basic Books, New York.
RAWLS J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press.