

## Il Convegno di Reggio Calabria del 26-27 novembre 2020 Le Pratiche Commerciali Sleali nelle Filiere Agroalimentari

### Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare

Irene Canfora

#### 1. – *La dispersione del valore: elemento strutturale della filiera agroalimentare*

Il riequilibrio del valore lungo la filiera agroalimentare rappresenta una componente essenziale degli obiettivi da raggiungere attraverso le misure normative definite nel quadro della PAC inaugurata con i regolamenti del dicembre 2013.

Si può dire che esso abbia rappresentato il filo conduttore degli interventi che hanno ristrutturato il sistema nell'ultimo decennio, principalmente a causa della limitata remuneratività che le imprese agricole riescono ad ottenere dalla cessione delle materie prime destinate alla trasformazione e alla distribuzione dei prodotti come alimenti. Situazione che è stata tradotta ora in un obiettivo specifico da raggiungere nella nuova PAC post 2020, il 3° individuato dai piani strategici, che consiste proprio nel miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore<sup>1</sup>.

Del resto, la stessa espressione "ripartizione del valore nella filiera agroalimentare" appare ottimi-

stica, alla luce dell'assetto che ha caratterizzato la filiera agricola e alimentare negli ultimi anni. L'idea stessa della "ripartizione del valore" rimanda a un quadro effettivamente rispondente alle regole del mercato concorrenziale, in cui le imprese operano in un corretto equilibrio competitivo e dove è possibile *ripartire* il valore del prodotto finale in base all'apporto di ciascun segmento della filiera, a fronte di un comportamento leale di tutti gli operatori economici. Espressione che ritroviamo anche nella definizione di apposite clausole contrattuali, su cui si tornerà più avanti, finalizzate alla suddivisione del rischio derivante dall'incertezza del mercato, in una logica di equilibrio tra imprese che concorrono alla trasmissione e trasformazione dei prodotti.

Invero, nei mercati agroalimentari si assiste ad una *dispersione* del valore lungo la filiera, a quella che si definisce volatilità dei prezzi, in riferimento al prezzo pagato agli imprenditori agricoli, con un corrispondente vantaggio economico a favore degli operatori più forti che si collocano nel segmento a valle<sup>2</sup>. Infatti, nell'attuale fase storica (in Italia, stabilizzatasi negli ultimi 20 anni) sono le imprese della grande distribuzione organizzata ad assumere la posizione di *price makers* nella definizione dei prezzi di acquisto dei prodotti dalle imprese della filiera, grazie alla forte concentrazione delle imprese della distribuzione e alla capacità che ne consegue nel controllo dei prezzi finali sul mercato al consumo<sup>3</sup>.

(<sup>1</sup>) Reg 2021/2115, Allegato I, indicatore di impatto I.8. La questione della posizione degli agricoltori nella catena del valore è stata evidenziata con particolare enfasi nella progettazione dell'ultima riforma della PAC. Al di là delle considerazioni rinvenibili nella relazione di accompagnamento ai regolamenti presentati dalla Commissione nel 2018, COM (2018) 392, si vedano i documenti illustrativi della Commissione Europea, *CAP specific objectives brief no. 3 Farmer position in value chain, e, a livello nazionale, il documento L'Italia e la PAC post 2020 – Policy brief 3, OS3: Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore*, novembre 2019.

(<sup>2</sup>) Diverse indagini hanno sottolineato questi aspetti. Si segnalano gli articoli di F. Ciconte, S. Liberti del 2017, *Inchiesta sulla grande distribuzione organizzata*, in *Internazionale fsc*, 27.2.2017, 6.3.2017, 13.3.2017.

(<sup>3</sup>) Per uno sguardo alla situazione della GDO italiana, v. A. Giannaccari, *Verso la ristrutturazione della grande distribuzione organizzata. La concentrazione CONAD-Auchan*, in *Mercato, concorrenza, regole* 2020, 1, 57; Mediobanca, *Osservatorio sulla Gdo italiana e i maggiori operatori stranieri*, Area studi Mediobanca, maggio 2020.

Le ripercussioni negative, a carico delle imprese agricole, della distribuzione del valore lungo la filiera agroalimentare dipendono da una serie di fattori – inclusa, in ultima istanza, la scontistica dei prodotti alimentari praticata dalla grande distribuzione a favore dei consumatori che appare determinante nel sistema<sup>4</sup>.

Gli effetti a cascata sulle imprese della filiera, derivanti dalla riduzione dei prezzi pagati per le forniture incidono infatti sulle imprese più deboli sul piano del potere contrattuale: tra cui evidentemente ricorrono le imprese agricole, ma anche le piccole e medie imprese industriali della trasformazione. A ben vedere, il meccanismo della riduzione del prezzo finale si riflette principalmente sulle imprese agricole, quali soggetti che si collocano a monte della filiera produttiva agroalimentare: se si comprime la remunerazione delle forniture delle imprese della trasformazione alimentare, la trasmissione del valore finisce per incidere direttamente sul prezzo pagato per le materie prime agricole.

Su un piano più generale, tra i fattori che determinano lo squilibrio dei prezzi lungo la filiera incide anche l'attuale assetto del settore primario, conseguente all'adattamento della politica agricola comune al contesto dei mercati internazionali: da questo punto di vista si registra infatti una crescente concorrenza di prodotti agricoli disponibili sui mercati mondiali a prezzi inferiori a quelli

europei. Per altro verso, la riduzione di misure di sostegno finanziario per gli agricoltori, insieme alla eliminazione di meccanismi di contingentamento delle produzioni in quei settori che, fino alla riforma del 2014, garantivano, sia pure artificiosamente, la redditività dei prodotti dell'agricoltura europea, hanno avuto un impatto rilevante sulla adeguatezza del reddito complessivo degli agricoltori, collegato alla (pur sempre prioritaria) attività di cessione delle materie prime agricole. Infatti, le conseguenze della dispersione del valore – rilevabili nella filiera lunga come essa risulta trasformata negli ultimi decenni, per l'incremento dei passaggi tra gli operatori e per lo spostamento del valore aggiunto del prodotto nelle fasi a valle della trasformazione e distribuzione – potevano in precedenza, almeno in parte, essere compensate dalle misure di intervento e dagli strumenti correttivi del mercato di stampo dirigistico<sup>5</sup>.

Proprio in ragione di questo mutamento strutturale, il quadro giuridico europeo della regolamentazione dei mercati, a partire dalla riforma 2014-20, si è arricchito di una serie di strumenti, che si possono interpretare nel senso di rispondere al rischio delle contrazioni del prezzo nella vendita dei prodotti agricoli, al fine di contrastare la "dispersione del valore" lungo la filiera<sup>6</sup>.

Interventi che hanno segnato una profonda rivisitazione del quadro delle relazioni di filiera nei

(<sup>4</sup>) In tal senso, emblematica è stata la vicenda delle aste a doppio ribasso che hanno permesso a determinati attori della GDO di assicurare prezzi ribassati e offerte su prodotti alimentari sfruttando comportamenti sleali nella formazione del prezzo. Si veda quanto osservato a proposito della regolazione dei meccanismi contrattuali della GDO in: I. Canfora, V. Leccese, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Dir. Agroalimentare* 2021, 58.

(<sup>5</sup>) Aspetto su cui si è soffermata tempo fa la nostra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con riferimento all'incremento dei prezzi nel settore ortofrutticolo, nell'*Indagine conoscitiva sulla distribuzione alimentare* IC28 del 7 giugno 2017 e in riferimento al settore lattiero caseario, *Indagine conoscitiva sul settore lattiero caseario* IC51 del 2 marzo 2016. Sempre con riguardo al settore lattiero caseario, dove sono emerse le maggiori criticità a seguito della cancellazione delle quote di produzione, si veda, in Francia: Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur les conséquences de la fin des quotas sur la filière laitière française et européenne* 12 ottobre 2016.

(<sup>6</sup>) Si rinvia a quanto osservato in I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Dir. lav. rel. ind.* 2018, 259 ss; I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich, Vol. 1. Roma 2020, 237 ss; Sul punto v. inoltre: D. Gadbin, *L'“OCM unique”: le déclin de la régulation publique des marchés*, in *Rev. Dr. Rural* 2014, 423, 17 ss; L. Russo, *La riforma della PAC del 2013 e le relazioni contrattuali tra gli operatori del mercato*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2013, 157; L. Costantino, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 783 ss.

mercati agroalimentari, sviluppatasi dapprima, in via sperimentale e per un settore in emergenza, con le misure adottate nel regolamento 261/2012 per il settore lattiero caseario; poi per l'intera organizzazione di mercato, con il regolamento 1308/2013; consolidate con il regolamento della riforma di medio termine della PAC, n. 2017/2393 e, da ultimo, con le modifiche introdotte, nel quadro della nuova PAC 2023-27, dal reg. n. 2021/2117.

Infine, a completare il quadro della regolazione dei mercati si colloca, sia pure nella forma della direttiva, l'intervento dell'Unione europea destinato ad armonizzare gli strumenti di contrasto alle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare (direttiva 2019/633, che fissa il termine di attuazione per gli Stati membri entro il 1° novembre 2021).

In realtà, il nuovo impianto di regolazione del mercato, per un verso, mira ad assicurare la funzionalità dei meccanismi di trasmissione dei prodotti agricoli lungo la filiera agroalimentare in relazione agli approvvigionamenti da parte delle imprese della trasformazione e della distribuzione; per l'altro, però, nel quadro delle dinamiche della filiera, esso modella gli strumenti delle relazioni contrattuali nella direzione di una equa ripartizione del valore. Interventi in tal senso risultano ormai determinanti per assicurare un reddito adeguato ai produttori agricoli, alla luce degli obiettivi della PAC, definiti all'art 39 TFUE e immutati nella loro enunciazione sin dalla formulazione del Trattato di Roma del 1957, nella misura in cui mirano - nel contesto attualizzato alla riforma post 2020 - a garantire un equo tenore di vita della popolazione agricola, collegato all'incremento della produttività dell'a-

gricoltura.

Si tratta peraltro di una prospettiva che tende sempre più a evidenziare la competitività delle imprese agricole, quali soggetti economici attivi nelle dinamiche del mercato, proprio in quanto legati alla regolazione della filiera, come delineata nella organizzazione comune dei mercati.

D'altro canto, l'obiettivo dell'art. 39, "assicurare un equo tenore di vita ai produttori agricoli", si può leggere in un senso ampio, in riferimento all'intero contesto in cui trovano collocazione le attività produttive agricole: per gli aspetti oggetto di questa trattazione, esso interessa indubbiamente la filiera come luogo in cui si svolgono le relazioni contrattuali per la cessione dei prodotti agricoli, ma anche l'ambito territoriale in cui si collocano le imprese agricole stesse. Questo particolare angolo visuale emerge significativamente nella elaborazione di quello che rappresenta l'ultimo atto tra gli strumenti regolatori che concludono la PAC 2014-20, vale a dire la direttiva 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare<sup>7</sup>.

Nell'illustrazione dei presupposti che portano alla sua adozione, infatti, si fa riferimento all'"impatto sul tenore di vita della comunità agricola" nel suo insieme che le pratiche sleali possono provocare<sup>8</sup>. Riferimento che va inteso con riguardo all'ambito organizzativo e territoriale che gravita intorno alle imprese agricole: dalla conservazione del territorio rurale e della vitalità delle zone interne, ai lavoratori occupati nel settore agricolo.

Tra l'altro, in una prospettiva di sistema che l'Unione Europea ha ormai adottato come traccia in ossequio al documento programmatico *Farm to Fork*<sup>9</sup>, la stessa situazione dei lavoratori agricoli,

(<sup>7</sup>) Per una ricostruzione della vicenda politica in cui si inquadra l'adozione della direttiva, v. P. De Castro, *La direttiva UE contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare. Cosa cambia per le imprese e i consumatori italiani*. Bruxelles, Parlamento Europeo, 2019.

(<sup>8</sup>) Si tratta del primo considerando alla direttiva 2019/633, che si apre denunciando la frequente presenza di "squilibri considerevoli nel potere contrattuale tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari". Sebbene sia stato evidenziato come la direttiva espanda la sua portata a tutti i segmenti della filiera con il rischio di depotenziare la specialità delle regole destinate agli agricoltori, essa costituisce comunque un utile strumento di protezione dalle pratiche abusive nelle relazioni tra le imprese della filiera agroalimentare: v. A. Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 29.

(<sup>9</sup>) Commissione Europea, Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM (2020) 381 final, Bruxelles, 20 maggio 2020.

caratterizzati, a causa da profili di vulnerabilità, legati alla stagionalità del rapporto di lavoro e, frequentemente anche alla provenienza da Paesi extra-europei, appare come una ulteriore componente dell'obiettivo di una equità nelle relazioni di filiera<sup>10</sup>. Non è un caso che, a livello nazionale, il Piano di contrasto al caporalato, adottato nel febbraio 2020, faccia riferimento alla necessità di assicurare una equa ripartizione del valore nella filiera mediante il contrasto alle pratiche commerciali sleali e la definizione di contratti di filiera. Tra gli strumenti necessari ad affrontare il problema del lavoro sommerso in agricoltura, in una situazione di particolare criticità quale quella italiana, si evidenzia proprio l'esigenza che alle imprese agricole sia garantito un adeguato valore per la cessione dei prodotti e quindi la redditività dell'attività produttiva svolta sufficiente a coprire i costi legati al lavoro. E si individuano, di conseguenza, una serie di strategie per correggere il funzionamento delle relazioni di filiera, volte tra l'altro ad evitare che la scarsa remuneratività per le imprese agricole si rifletta sulle condizioni salariali e contrattuali dei lavoratori<sup>11</sup>.

Si tratta di una visione ad ampio raggio, che coinvolge l'intera costruzione di un sistema alimentare sostenibile, come si legge nel documento della Commissione, in cui pure ricorre espressamente il riferimento all'equilibrio del valore, sul presupposto del ruolo proprio delle imprese agricole nel territorio rurale e in una più ampia prospettiva sociale ed economica. Un documento quest'ultimo segnato dall'esperienza della pandemia che ha rimarcato la rilevanza dei produttori agricoli quale segmento iniziale e non sostituibile della filiera agroalimentare, necessario, in ultima analisi, a garantire l'autosufficienza alimentare europea.

2.— *Gli strumenti della regolazione del mercato, dal "pacchetto latte" reg. 261/2012 alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare 633/2019*

Vi è dunque un'attenzione crescente per il governo delle relazioni della filiera, come si nota dall'evoluzione del regolamento sulla OCM unica 1308/2013, dovuta alla sensibile riduzione delle misure di sostegno e all'apertura dei prodotti dai mercati extraUE.

A partire dalla riforma PAC del 2014-20, infatti, gli interventi che incidono sulla regolazione dei rapporti tra imprese, inevitabilmente intersecando la questione della redditività delle imprese al fine di perseguire gli obiettivi delle politiche agricole, intervengono su più versanti: sia nella direzione dell'aggregazione tra produttori, mediante il crescente *favor* verso la costituzione delle OP con funzioni determinanti nel raggiungimento degli obiettivi del mercato; sia attraverso il rafforzamento delle relazioni interprofessionali, sia infine con l'introduzione di una disciplina del contratto di prima vendita dei prodotti agricoli.

Nella composizione di questo articolato quadro normativo, la questione di fondo, rispetto alla quale il diritto europeo ha inteso intervenire sulle relazioni tra imprese, sia pure lasciando ampia flessibilità alle scelte degli operatori e degli Stati membri chiamati a darvi attuazione, ha riguardo non soltanto all'equilibrio giuridico-contrattuale tra le parti, quanto alla finalità di assicurare, mediante strumenti dell'autonomia privata, una effettiva remuneratività nelle cessione dei beni agricoli agli acquirenti attraverso la regolazione delle trattative contrattuali.

Come si è già accennato, il tema dello squilibrio del valore è emerso innanzitutto nel settore della

<sup>(10)</sup> Per un quadro generale, v. *Migranti e lavoro*, a cura di W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri, Bologna, 2020.

<sup>(11)</sup> Sul punto si rinvia a quanto ampiamente discusso in: I. Canfora, V. Leccese, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo*, cit.; V. Leccese, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.* 2018, p. 245; I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.* 2018, 259; I. Canfora, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa* 2018, fsc. 55; su questo tema, v. anche V. Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2019, 7; da ultimo R. Pettinelli, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali*, in *Lavoro e Diritto*, 2022, 179 ss.

filiera latte, che ha rappresentato un laboratorio sperimentale per lo strumentario giuridico successivamente adottato nella PAC. Nel regolamento 261/2012 si rinvencono già molti degli elementi regolativi ripresi poi nel testo della OCM unica del dicembre 2013: dal ruolo delle organizzazioni dei produttori nella gestione delle relazioni contrattuali, alle funzioni degli organismi interprofessionali, alla trasparenza nel monitoraggio dei prezzi, poi trasformato in sistemi di calcolo dei prezzi medi europei, alle misure di mercato dei *futures*, fino alla segnalazione di rischi di pratiche commerciali sleali a danno dei produttori agricoli.

Per cogliere la prospettiva di sviluppo del sistema, è utile allora ripercorrere, attraverso la sintesi che ne fanno i considerando premessi all'atto, il contesto economico da cui muove la Commissione per proporre il nuovo quadro di regolazione del mercato.

Innanzitutto, appare chiaro che il motore della riforma è rappresentato dall'esigenza di stabilizzazione dei prezzi, a fronte di una caduta dei prezzi *"fino al livello netto più basso della rete di sicurezza"* (considerando 2 reg. 261/2012).

Una prima evidenza, consistente nella bassa concentrazione dell'offerta (dimensione e frammentazione delle imprese agricole rispetto agli acquirenti di materie prime) è individuata come la causa dello *"squilibrio di potere contrattuale all'interno della filiera (...) che può portare a pratiche commerciali sleali"*, in particolare in relazione al momento delle determinazione del prezzo di vendita: *"gli agricoltori, al momento della consegna, non sono in grado di sapere il prezzo che otterranno per il loro latte, in quanto di frequente il prezzo è fissato dalle latterie molto più tardi sulla base del valore aggiunto ottenuto, elemento che in molti casi resta al di fuori del controllo dell'agricoltore"* (considerando 5 al reg. 261/12).

Si legge ancora nelle premesse al regolamento 261/12: *"C'è un problema di trasmissione del prezzo lungo la filiera, in particolare per quanto riguarda i prezzi franco azienda, il cui livello non evolve generalmente in linea con l'aumento dei costi di produzione (...) il valore aggiunto si è concentrato nei settori a valle e in particolare nelle latterie e nei negozi al dettaglio, con un prezzo finale al consumatore che non si riflette sul prezzo pagato ai produttori di latte"* (considerando 6).

Si può notare dunque, come la questione della formazione dei prezzi dei prodotti agricoli, legata alla conservazione delle aziende agricole europee, costituisca l'elemento cruciale nella riflessione giuridica per il riassetto dei mercati agroalimentari<sup>12</sup>.

Alla presa d'atto della dispersione del valore, segue l'individuazione di strumenti giuridici (estesi poi a tutti i settori produttivi con il reg. 1308/2013) finalizzati al rafforzamento dell'aggregazione in associazioni tra produttori per concentrare l'offerta e spuntare prezzi più elevati, alla definizione di relazioni interprofessionali tra i soggetti della filiera, nonché di relazioni contrattuali trasparenti quanto al contenuto dell'accordo – misura quest'ultima che arricchisce il quadro normativo sul piano della trasparenza formale, pur non essendo di per sé sufficiente a ridurre l'abuso del potere dell'acquirente, laddove lo squilibrio di potere contrattuale tra imprese incide sul valore dello scambio<sup>13</sup>.

Invero, il significativo squilibrio nel potere contrattuale tra la parte agricola e l'acquirente, che trova risposta negli strumenti sopra elencati e principalmente nella costituzione (volontaria) di gruppi di produttori in forma di organizzazioni di produttori, teoricamente più incisivi nelle trattative, può però non rilevarsi sempre adeguato o sufficiente, nei diversi contesti, a determinare un corretto funzio-

(<sup>12</sup>) Sul punto, v. le considerazioni di L. Russo, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche di mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini, V. Rubino, Bari, 2021, 91 ss.

(<sup>13</sup>) Sulle opportunità e sui limiti del nuovo corso, inaugurato dal diritto UE in materia di trattative svolte dai gruppi di produttori v. le considerazioni di A. Jannarelli, *L'associazionismo dei produttori agricoli e il tabù dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. n. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti lattiero caseari*, in *Riv. dir. agr., spec.* 191 ss. Si è discusso di questi aspetti anche in I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare*, cit., 237 ss

namento della filiera agroalimentare.

La constatazione della debolezza strutturale delle imprese agricole e della dispersione del valore a danno di queste ultime, che rischia di neutralizzare la presenza di un primo ed essenziale anello della produzione agroalimentare, ha spostato infatti l'attenzione, in ultima istanza, sull'esigenza di intervenire direttamente per correggere distorsioni delle pratiche sleali adottate dalle imprese dominanti nella filiera agroalimentare, specificamente individuate dal legislatore europeo con la direttiva 633/2019, in riferimento a criticità che si presentano comuni nel territorio europeo.

E' possibile dunque inquadrare gli strumenti giuridici elaborati per contrastare gli squilibri nella filiera agroalimentare in due categorie: gli strumenti giuridici ordinari per la gestione delle relazioni della filiera e quelli volti a correggere e vietare distorsioni che possono inficiare il funzionamento della filiera agroalimentare per effetto di condotte sleali degli operatori.

Quanto alla prima categoria, la scelta del legislatore europeo di individuare un governo dei mercati agroalimentari affidato agli attori della filiera produttiva si è tradotta nelle misure di cui al reg. 1308/2013, il cui quadro disciplinare, progressivamente arricchitosi nelle modifiche successive alla prima versione del dicembre 2013, definisce il funzionamento "ordinario" delle relazioni contrattuali e impatta sulle modalità di formazione del prezzo, sia pure senza incidere direttamente sul contenuto economico del contratto, rimesso all'autonomia privata.

Quanto alla seconda categoria di misure di intervento, è bene precisare sin d'ora che gli elementi correttivi sono affidati, nel diritto dell'UE alla direttiva 633/2019, ma per una parte rilevante sono di interesse delle legislazioni nazionali che intervengono, per certi aspetti, anche più efficacemente e puntualmente, a completamento della direttiva.

*3. – Gli strumenti giuridici "ordinari" di governo della filiera agroalimentare e il loro impatto sull'equilibrio del valore e sulla formazione dei prezzi*

L'approccio giuridico al tema dell'equa ripartizione del valore interessa dunque, in prima istanza, l'ordinaria regolazione delle relazioni contrattuali di cessione dei prodotti agricoli. Il regolamento 1308/13, da questo punto di vista, ha ripreso strumenti giuridici già presenti nella regolazione europea e destinati a favorire la concentrazione dell'offerta e conseguentemente la contrattazione collettiva dei prezzi delle produzioni agricole.

Si tratta delle disposizioni dedicate alle trattative contrattuali, sotto il controllo delle OP<sup>14</sup>. Tra gli strumenti di contrattazione, infatti il ruolo svolto dalle OP nelle trattative è fondamentale ai fini della concentrazione delle produzioni degli associati e dell'immissione sul mercato dei loro prodotti ed incide direttamente sulla formazione del prezzo, in quanto esso è contrattato per conto dell'insieme dei produttori aderenti, con un presumibile miglioramento della remuneratività dei contratti di cessione. Ruolo che diviene ancora più significativo a seguito delle modifiche all'art 152 del reg 1308/13 introdotte con il reg. 2328/2017, che estende a tutti i settori produttivi le esenzioni in materia di concorrenza legate alla funzione di concentrazione dell'offerta e immissione sul mercato dei prodotti degli associati<sup>15</sup>.

Parallelamente, anche il quadro normativo delle relazioni interprofessionali impatta sullo svolgimento della contrattazione. Sebbene infatti le organizzazioni interprofessionali non svolgano direttamente funzioni di carattere operativo nella concentrazione dell'offerta, esse possono intervenire nell'elaborazione di schemi contrattuali, attraverso la definizione di contratti tipo, permettendone in tal modo una più ampia diffusione tra tutti gli operatori di un determinato ambito di produzione:

<sup>(14)</sup> Per un quadro complessivo, v. A. Jannarelli, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018, 204 ss.

<sup>(15)</sup> Cfr. I. Canfora, *Organizzazione dei produttori agricoli*, in *Digesto priv., sez. civ.*, Agg. XI, Milano 2018, 355 ss.

previsione quest'ultima che, per effetto della possibilità di estensione *erga omnes* delle regole adottate dalle organizzazioni interprofessionali, assume una rilevanza ancora maggiore<sup>16</sup>.

Un cenno a parte va fatto, tra gli strumenti previsti nell'ambito della regolazione dell'autonomia contrattuale, alla possibilità di inserire nei contratti di fornitura le cd. clausole di ripartizione del valore, come definite all'articolo 172 *bis* del reg. 1308/13, introdotto dal regolamento 2328/2017<sup>17</sup>.

Nella logica di favorire il funzionamento della filiera, nella direzione dell'equilibrio nella ripartizione del valore, tali clausole rappresentano uno strumento a disposizione dei produttori singoli o associati per determinare le conseguenze dei rischi del mercato derivanti dalle oscillazioni dei prezzi: nella versione aggiornata alle modifiche del reg. 2021/2117, che può arrivare a coinvolgere tutti gli operatori della filiera, si stabilisce che *“gli agricoltori, comprese le associazioni di agricoltori, possono convenire con gli operatori posti a valle della filiera clausole di ripartizione del valore, comprendenti utili e perdite di mercato determinando le modalità di ripartizione tra loro di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi del mercato per i prodotti interessati o di altri mercati di materie prime”*<sup>18</sup>.

Invero, poiché tali clausole permettono di realizzare un controllo sull'equilibrio degli andamenti del prezzo in presenza di fluttuazioni del mercato già nella fase della stipula del contratto di fornitu-

ra, esse sembrano essere principalmente finalizzate a garantire stabilità al rapporto contrattuale e ad assicurare il flusso di forniture a prezzi stabili in presenza di cadute dei prezzi per certe categorie di prodotti<sup>19</sup>, mentre risultano relativamente efficaci rispetto all'obiettivo della protezione dei soggetti più deboli nella filiera.

In primo luogo, perché la previsione di clausole di ripartizione del valore collega la quantificazione del prezzo di cessione non già alle caratteristiche della fornitura e il valore della merce, quanto piuttosto alla considerazione, come correttivo del prezzo, delle oscillazioni di mercato, che dipendono da fattori che sfuggono al controllo dei produttori agricoli<sup>20</sup>. In secondo luogo, in quanto le condizioni di vantaggio derivanti dalla contrattazione avente oggetto tali specifiche clausole dipendono dal concreto potere contrattuale delle parti, sicché una ripartizione equilibrata del rischio può aversi tra soggetti che si presumono essere in posizione paritaria.

Pertanto, una certa efficacia della disposizione, anche nella prospettiva del riequilibrio tra le posizioni degli operatori, può riscontrarsi qualora la contrattazione del contenuto di tali clausole avvenga ad opera delle organizzazioni di produttori, che rappresentano gli interessi di una pluralità di produttori agricoli, in particolare attraverso la definizione di clausole standard concordate nell'ambito delle organizzazioni interprofessionali, ai sensi dell'art. 157 par. 1 c, xv<sup>21</sup>.

<sup>(16)</sup> Cfr. L. Paoloni, *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, 155.

<sup>(17)</sup> Sul punto si rinvia a I. Canfora, *La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, in *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea*, cit., 153.

<sup>(18)</sup> Nella versione modificata con il reg. 2021/2117, l'effetto redistributivo può riguardare tutti gli operatori della filiera, anziché solo i rapporti tra agricoltori e primi acquirenti come era in precedenza.

<sup>(19)</sup> Invero, questa tipologia di clausole, applicabili ai contratti di vendita della materia prima agricola ai trasformatori, era stata pensata inizialmente per il settore dello zucchero.

<sup>(20)</sup> Il confronto con altri mercati per definire o adeguare il valore del prezzo difficilmente determina vantaggi per le imprese agricole europee. Il riferimento a oscillazioni di mercato che si riferiscono ad ambiti economici con strutture aziendali di diversa capacità competitiva e con costi differenti, può infatti determinare effetti opposti rispetto all'obiettivo di garantire un riequilibrio nella filiera agroalimentare, sicché la previsione dell'inserimento di clausole di questo tipo colloca la parte agricola nella posizione di dover tutelare l'interesse a garantire una condizione minima di remuneratività ai propri prodotti, a prescindere dai prezzi sui mercati globali. V. le osservazioni in I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, cit.

<sup>(21)</sup> D'altro canto, il problema delle fluttuazioni dei prezzi sui mercati globali dipende da fattori che sfuggono al controllo dei produttori europei, rispetto al quale le stesse organizzazioni di produttori e organizzazioni interprofessionali possono svolgere una funzione di monitoraggio e di informazione utile ai propri aderenti. È pur vero che, per contrastare gli effetti negativi delle fluttuazioni dei prezzi e dei rischi di mercato, il regolamento 2021/2115 introduce strumenti nuovi per l'assicurazione nella gestione del rischio. Sul punto, v. S. Bolognini, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 167.

A conferma che le organizzazioni di produttori agricoli per il ruolo ad esse attribuito nel governo della filiera, rappresentano la figura chiave per relazioni contrattuali nel settore agroalimentare: ciò sul presupposto che l'aggregazione sia effettivamente consistente in relazione all'ambito economico del settore produttivo e persegue efficacemente la contrattazione collettiva, con l'effetto di incidere sul miglioramento del prezzo pagato ai produttori che tenga conto della effettiva remuneratività delle forniture.

D'altro canto, la circostanza che il ruolo effettivamente svolto dai soggetti che intervengono nella regolazione della filiera sia cruciale nella determinazione dei prezzi nella cessione dei prodotti agricoli emerge dal tenore delle proposte avanzate in sede di elaborazione dei regolamenti della nuova PAC.

Sul punto è tornato più volte il Parlamento Europeo nei documenti che hanno accompagnato la preparazione della riforma della PAC post 2020, mosso dall'esigenza di individuare strategie a ridurre la volatilità dei prezzi a danno degli agricoltori: tra queste si segnalava anche l'opportunità che le OP possano definire livelli di prezzi non inferiori ai costi di produzione delle imprese agricole per determinati periodi, proprio nella prospettiva di garantire il perseguimento dell'obiettivo della PAC consistente nel garantire un equo tenore di vita degli agricoltori<sup>22</sup>.

Peraltro, proprio tra gli emendamenti presentati dal Parlamento Europeo al testo di quello che poi è diventato il reg. 2021/2117, si era di proposto di inserire, nel corpo dell'art 157, dedicato alle orga-

nizzazioni interprofessionali, al par. 1 lett c, num. v, anche il preciso contenuto dei contratti tipo che tali organismi hanno facoltà di redigere: prevedendo che tali contratti potessero contenere *“indicatori pertinenti e di facile comprensione, indici economici e il metodo di calcolo del prezzo finale, sulla base di costi di produzione pertinenti e della loro evoluzione, referenziando tali dati e tenendo anche conto delle categorie di prodotto e dei loro diversi sbocchi sul mercato, degli indicatori di valorizzazione dei prodotti, dei prezzi dei prodotti agricoli osservati sul mercato e delle relative variazioni, nonché criteri legati alla composizione, alla qualità, alla tracciabilità e al contenuto del disciplinare di produzione”*<sup>23</sup>.

Si voleva così individuare uno strumento per migliorare l'efficacia delle trattative, attraverso l'enunciazione di parametri che determinano la formazione del prezzo – tenendo conto, in particolare, dei costi di produzione sostenuti dalle imprese agricole.

Sebbene non sia entrato a far parte delle specificazioni relative ai contratti tipo, il tema dei criteri di formazione del prezzo ha trovato comunque collocazione nell'art 168 par. 4, lett. i, reg. 1308/13, come modificato dal reg. 2021/2117, relativamente al contenuto del contratto di prima vendita dei prodotti agricoli.

La portata della disposizione introdotta all'art. 168 ha invero una portata di più ampio respiro e finisce per includere gli stessi meccanismi di determinazione del prezzo che erano stati proposti nel quadro dei contratti tipo adottati dalle OI. L'art. 1689 infatti si applica a tutti i contratti di cessione,

(<sup>22</sup>) Punto 30 della Risoluzione del Parlamento Europeo del 14 dicembre 2016 *sugli strumenti della PAC intesi a ridurre la volatilità dei prezzi nei mercati agricoli* (2016/2034(INI)), in cui si legge: *“rileva che le potenzialità offerte dai contratti della filiera integrata a più lungo termine, dai contratti a termine e dai contratti a margine fisso, nonché la possibilità di “bloccare” per un determinato periodo di tempo prezzi che rispecchino i costi di produzione potrebbero offrire ai produttori uno strumento con cui gestire l'impatto della volatilità sui loro margini”*. I diversi passaggi, anche di altri documenti del Parlamento Europeo sono messi in evidenza nello studio, commissionato dalla DG AGRI di C. Del Cont, A. Jannarelli, *Recherche pour la Commission AGRI – Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post 2020* (settembre 2018), in cui si sottolinea la divergenza tra la posizione della Commissione, indirizzata a favorire l'efficienza del mercato agroalimentare, e le istanze presentate dal Parlamento Europeo, mosse dall'intento di concentrare l'attenzione della riforma della PAC sul tenore di vita degli agricoltori: v. 47 ss. Allo studio si rinvia anche per la definizione dei possibili adattamenti del sistema del mercato, in riferimento alla possibilità di determinazione dei prezzi da parte dei gruppi di produttori.

(<sup>23</sup>) Emendamento che non è transitato nel testo definitivo del regolamento. Si veda il Working document del Consiglio che raccoglie le proposte emendative del PE e l'avanzamento delle negoziazioni al 15 luglio 2021, Documento ST\_11011\_2021\_INIT, Bruxelles, 22 July 2021 a pag. 388.

definendo una griglia di contenuti (ora più dettagliata in riferimento ai possibili parametri di determinazione del prezzo) che deve essere rispettata nella stipula di tutti i contratti di cessione, comprendendo quindi anche le regole contrattuali definite in via preventiva negli schemi di contratti tipo concordati dalle organizzazioni di produttori ovvero nell'ambito delle organizzazioni interprofessionali.

Si tratta di una modifica rilevante nel segno della costruzione di un equilibrio delle relazioni tra produttori agricoli e acquirenti, nella misura in cui la norma si preoccupa di enunciare una serie di indici utili alla quantificazione del prezzo – non già assicurando la mera trasparenza nelle informazioni sulla determinazione del prezzo inserite nel testo del contratto, aspetto relativamente utile ai fini della giustizia contrattuale nei rapporti B2B<sup>24</sup>. Il prezzo di cessione, che pure rimane oggetto di libera contrattazione, come espressamente previsto dalla norma è infatti calcolato in riferimento a un elenco non vincolante di parametri, che tuttavia orientano gli operatori economici nello svolgimento delle trattative. Esso è calcolato, si precisa: “combinando diversi fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori oggettivi, che possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti, nonché indici e metodi di calcolo del prezzo finale, che sono facilmente accessibili e comprensibili e che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati; tali indicatori possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti; a tal fine, gli Stati membri possono stabilire degli indicatori, secondo criteri oggettivi e basati su studi riguardanti la produzione e la filiera alimentare; le parti contraenti sono

libere di fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente”.

Le potenzialità di tale disposizione peraltro non sono da trascurare, per due ordini di ragioni: in primo luogo, se le scelte regolative adottate nelle trattative saranno in grado di affermare prassi di determinazione del prezzo, favorevoli al riconoscimento dei costi di produzione delle aziende agricole; in secondo luogo, se gli Stati membri daranno attuazione alla previsione che legittima la determinazione di indicatori e criteri oggettivi a livello nazionale. In tal senso, tra le diverse modalità che possono essere individuate come indicatori nella determinazione del prezzo, ricorre il richiamo ai costi di produzione, la cui determinazione rimessa agli Stati membri, permetterebbe di considerare i diversi elementi, anche critici, che compongono i costi delle aziende per la produzione dei prodotti agricoli<sup>25</sup>.

Ed infine, un altro aspetto significativo è dato dalla circostanza che tale compito sia affidato agli Stati membri, confermando così l'opportunità di una matrice nazionale nell'adattamento dei criteri utili ad un equilibrio nelle relazioni contrattuali.

Come si è già avuto modo di osservare, non è detto infatti che la situazione concreta in cui operano le imprese nella filiera agroalimentare sia effettivamente uniforme nelle diverse realtà degli Stati membri.

#### *4.– Equilibrio del valore e distorsioni del mercato: i correttivi per le pratiche sleali*

Dunque, fermo restando il rispetto dell'autonomia contrattuale per quanto concerne la libera formazione del prezzo, si accresce il numero di strumenti che mirano a governarne l'equità nel valore

<sup>(24)</sup> Sulla portata della disposizione che nel 2013, prevedeva l'inserimento esplicito nel contratto di prima vendita, con un risvolto meramente formale, peraltro lasciando alla discrezionalità degli Stati membri la scelta di introdurre o meno una normativa in materia nelle legislazioni nazionali, fino alla modifica del 2017 che ha reso immediatamente applicabile la disposizione su richiesta dei produttori agricoli o delle organizzazioni di produttori, v. I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare*, cit., 237 ss.

<sup>(25)</sup> Si è segnalato, tra questi, un possibile intervento che consideri i costi del lavoro delle imprese agricole, in una prospettiva di emersione delle irregolarità fortemente presenti nel nostro Paese nel settore agricolo: v. I. Canfora, V. Leccese, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2022, 147.

dello scambio: siano essi affidati ad un *favor* per le trattative di natura collettiva, ovvero riferiti a indici che tengano conto (auspicabilmente) dei costi di produzione che le imprese agricole devono sostenere.

Da questo punto di vista occorre esaminare l'approccio seguito dal legislatore europeo e da quelli nazionali in riferimento alla seconda categoria di strumenti individuata per garantire l'equilibrio nei rapporti economici tra gli attori della filiera, vale a dire quelli destinati a colpire le distorsioni del mercato derivanti da pratiche sleali degli operatori.

La direttiva 2019/633 è intervenuta a stabilire regole di equilibrio nel mercato per la filiera agroalimentare nel suo insieme, nell'intento di colpire le distorsioni che ricadono principalmente sui produttori agricoli. Sottolinea infatti il considerando 10, che "Della tutela garantita dalla presente direttiva dovrebbero beneficiare i produttori agricoli e le persone fisiche e giuridiche che forniscono prodotti agricoli e alimentari, comprese le organizzazioni di produttori, riconosciute o meno, e le associazioni di organizzazioni di produttori, riconosciute o meno, in funzione del loro potere contrattuale relativo". Dall'elencazione dei soggetti che rappresentano la parte agricola (inclusivi delle stesse OP, che finora abbiamo visto essere la risposta principale del diritto europeo al fine di garantire un equilibrio nelle trattative per le forniture di materie prime agricole) emerge che il tenore delle distorsioni che si possono verificare nella filiera agroalimentare, a causa della presenza di soggetti con potere contrattuale tale da imporre condizioni inique agli operatori economici a monte della produzione agroalimentare è in grado di neutralizzare anche gli strumenti "ordinari" di governo della filiera introdotti dal reg 1308/13 e implementati nel corso degli anni.

In verità, le norme contenute nella direttiva, che compongono la cd. lista nera delle pratiche sleali assolutamente vietate in tutti gli Stati membri (di cui in questa sede non si esamineranno gli speci-

fici contenuti) realizzano una tutela minima, riferita principalmente ai termini di pagamento ovvero ad aspetti inseriti nell'accordo contrattuale inerenti la facoltà di annullamento degli ordini senza preavviso, l'allocazione dei rischi o la presenza di obblighi non connessi alla fornitura. Nel complesso, si tratta di un catalogo di pratiche considerate sleali che non incide direttamente sullo squilibrio economico nella definizione del prezzo di consegna, collocandosi nell'ambito degli strumenti a correzione dello squilibrio normativo.

La direttiva dunque, per certi aspetti disegna un quadro istituzionale di base<sup>26</sup>: definisce un blocco minimale di pratiche senz'altro vietate in tutto il territorio dell'Unione e però nel contempo impone agli Stati Membri l'obbligo di definire le autorità di contrasto a presidio delle specifiche distorsioni del mercato agroalimentare le quali operino nel rispetto delle cautele procedurali definite all'art 5 della direttiva (tra le quali ricorre l'obbligo di tutelare l'identità del denunciante per evitare il cd "effetto paura" chiaramente emerso e nella prassi degli ultimi anni negli abusi concorrenziali registrati nelle relazioni tra operatori della filiera agroalimentare). Essa apre, nel contempo, ad una importante opportunità per gli Stati, che induce ad identificare fattispecie proprie delle specifiche situazioni presenti nei mercati nazionali e ad adattare i propri strumenti di contrasto alla realtà nazionale.

Infatti, in riferimento al tema che qui si discute, occorre porre attenzione alla previsione di cui all'art. 9, che permette agli Stati membri di mantenere o introdurre norme nazionali più rigorose (purché compatibili con il funzionamento del mercato interno).

Se solo guardiamo all'esperienza italiana, infatti, appare immediatamente evidente che la scelta del legislatore nazionale è stata orientata nel senso di adottare disposizioni specifiche e aggiuntive che presentano una ricaduta immediata sull'equilibrio economico nella filiera, dirette a

(<sup>26</sup>) Sulla portata "minima" della direttiva: L. Russo, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 1419.

contrastare la dispersione del valore a danno delle imprese più deboli nei passaggi della catena delle relazioni contrattuali.

Nell'esperienza italiana, per quel che riguarda le fattispecie, se esaminiamo il testo della legge delega e il successivo d.lgs. 198/2021 che vi ha dato attuazione, le novità introdotte a livello nazionale sono rappresentate infatti dal divieto di aste a doppio ribasso, dall'inquadramento come pratica commerciale sleale della vendita a prezzi inferiori ai costi di produzione, nonché dalla introduzione di una specifica disciplina delle vendite sottocosto nel settore alimentare: fattispecie corrispondenti a prassi ricorrenti che erano state denunciate da più parti a livello nazionale e che, non a caso, impattano direttamente sulla formazione del prezzo e quindi sulla distribuzione del valore nella filiera<sup>27</sup>.

In particolare, la definizione tra le pratiche commerciali sleali della vendita di prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione - quale *species* del *genus* delle pratiche sleali consistenti nell'imposizione di condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore - riporta, insieme, all'esigenza di una determinazione trasparente dei costi di produzione, nonché di una identificazione, a livello nazionale dei costi medi di produzione: aspetto, quest'ultimo, che in Italia è affidato a ISMEA e che funge da parametro nella verifica della violazione del divieto<sup>28</sup>.

E' opportuno sottolineare, a riguardo, al fine di evidenziare ancora una volta l'importanza che questi aspetti assumono nell'equilibrio delle relazioni contrattuali, che la determinazione dei costi di produzione a riscontro del giusto prezzo si rinviene sia quale criterio di determinazione della clausola del prezzo nella fase delle trattative, nella citata modifica dell'art. 168 reg. 1308/13

disposizione che trova diretta applicazione nel nostro ordinamento, sia come limite che qualifica comportamenti sleali nelle relazioni di filiera.

Per quel che concerne poi la definizione dell'autorità di contrasto, la scelta di concentrare nell'Ispettorato Centrale qualità repressione frodi (ICQRF) del MIPAAF tutte le funzioni di intervento contro le pratiche commerciali sleali nel settore agricolo e alimentare, quale autorità di contrasto designata a livello nazionale (art. 8, d.lgs. 198/2021) trova riscontro nella scelta di ritagliare un nuovo spazio per le regole della concorrenza proprie del settore agroalimentare. Questo in linea con la scelta compiuta dalla direttiva europea che, in ragione della peculiarità del funzionamento dei mercati agricoli, adotta interventi normativi che si riflettono sulla disciplina applicabile alle imprese a valle della produzione agricola attraverso strumenti di governo della concorrenza, ed in particolare degli atti di concorrenza sleale, che interessano l'intera filiera agroalimentare - come descritta, peraltro, nella sua continuità negli articoli 38 e 39 del TFUE, sin dalla definizione del quadro di intervento della Politica Agricola Comune.

## 5.- *Interventi sui prezzi e equilibrio del mercato: un punto di osservazione nazionale?*

Gli interventi finalizzati ad una equa ripartizione del valore che incidono sulla formazione dei prezzi non negano dunque l'autonomia privata nella libera determinazione del contenuto del contratto, nella misura in cui sono destinati ad adattare l'equilibrio del mercato o a correggere gli abusi sul piano del valore economico dello scambio, in situazioni di disequilibrio strutturale tra i sog-

(<sup>27</sup>) Sul punto si rinvia ad una più puntuale analisi del d.lgs. 198/2021: I. Canfora, V. Leccese, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2022, 135 ss.

(<sup>28</sup>) Per una disamina della questione, v. I. Canfora, V. Leccese, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, cit., 146. Sulla rilevanza della determinazione del prezzo e sui criteri di definizione dei prezzi medi di produzione, a seguito della prima definizione dei costi medi di produzione, ai sensi dell'art. 10 *quater* della L. 44 del 2019, 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*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 559.

getti nelle relazioni contrattuali<sup>29</sup>.

In tempi non sospetti, ancor prima dell'entrata in vigore della direttiva 633/2019, questo aspetto è stato chiarito anche dalla Corte di Giustizia con sentenza del 13 settembre 2019 che si è occupata della normativa lituana sulla concorrenza, a tutela degli allevatori nella formazione del prezzo<sup>30</sup>. La legislazione nazionale lituana aveva introdotto misure finalizzate a modulare la definizione dei prezzi nel settore del latte proprio al fine di combattere pratiche sleali di acquirenti che imponevano prezzi di acquisto ribassati agli allevatori, incapaci di porre in essere trattative efficaci nella cessione del latte crudo, per ragioni dimensionali ed anche per la concreta difficoltà di aggregarsi in gruppi: in tale situazione, il processo di negoziazione del prezzo non appariva affatto svilupparsi nel libero gioco della concorrenza, bensì risultava imposto da acquirenti in posizione dominante che approfittavano della frammentazione dei produttori e delle caratteristiche del prodotto, altamente deperibile, per imporre prezzi di acquisto eccessivamente bassi. Infatti, come afferma la Corte di Giustizia, il principio della libera determinazione del prezzo si applica in condizioni di concorrenza effettiva; qualora invece si determinino situazioni di squilibrio gli Stati membri sono legittimati ad intervenire anche con disposizioni che possano avere effetti sul funzionamento del mercato interno, purché si tratti di misure idonee a garantire l'obiettivo e che non eccedano quanto necessario per raggiungerlo<sup>31</sup>.

Analogamente, la nostra ACGM, in occasione di una vicenda che riguardava pratiche sleali ricor-

renti nel mercato del latte per la produzione di pecorino romano, aveva altresì vietato pratiche che determinavano il pagamento di prezzi sotto-costi ai produttori agricoli. Ciò a fronte di una contingenza di mercato che evidenziava uno squilibrio del sistema della filiera, con ricadute immediate sulla remuneratività dei prezzi, in riferimento alla stessa copertura dei costi di produzione da parte degli allevatori<sup>32</sup>.

Lo squilibrio del valore può dipendere, invero, da situazioni contingenti, come testimonia l'intervento sulla crisi della produzione DOP nazionale, ma anche prassi radicate in determinati segmenti di mercato.

Appare evidente, in ogni caso, che fattispecie che integrano gli estremi di pratiche sleali, sono più facilmente identificabili e codificabili come pratiche vietate a livello nazionale, in riferimento alle tipologie riscontrabili nella prassi e poste in essere dagli operatori economici, situazioni che sarebbe complesso censire e regolare in maniera uniforme a livello dell'Unione.

Dunque, il vero fattore dirompente della direttiva 2019/633 è dato dall'art. 9, che prevede l'adozione di norme più rigorose e di un catalogo di ulteriori pratiche vietate destinate ad accrescere le funzioni delle strutture istituzionali appositamente individuate in attuazione della direttiva. Disposizione che, in una prospettiva di dialogo tra esperienze nazionali, potrebbe portare ad un progressivo ampliamento delle fattispecie, tanto a livello nazionale che europeo, anche in considerazione della natura transnazionale che connota gli scambi sui mercati agroalimentari.

<sup>(29)</sup> Si vedano le osservazioni di S. Masini, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Dir. Agroalimentare*, 2019, 59 ss.

<sup>(30)</sup> Corte di Giustizia dell'UE 13 novembre 2019, causa C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo*, su cui v. le considerazioni di S. Pagliantini, *Dal B2C al B2B: una prima lettura della dir. (UE) 2019/633 tra diritto vigente e in fieri*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, 220 ss.

<sup>(31)</sup> Principio così ribadito nella successiva sentenza della Corte di Giustizia 11 marzo 2021, C-400/19, *Commissione c. Ungheria*, punti 36 e 37: "in mancanza di un meccanismo di formazione dei prezzi, la libera determinazione del prezzo di vendita attraverso il libero gioco della concorrenza è una componente di detto regolamento (reg. 1308/13) e costituisce l'espressione del principio della libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva. Tuttavia, l'instaurazione di un'OCM non impedisce agli Stati membri di applicare norme nazionali che perseguano uno scopo d'interesse generale diverso da quelli perseguiti da tale OCM, nemmeno se tali norme possono avere un'incidenza sul funzionamento del mercato interno nel settore interessato, purché siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per il perseguimento di quest'ultimo" (v. sentenza 13 novembre 2019, C-2/18).

<sup>(32)</sup> ACGM, AL21 – Prezzi del latte in Sardegna Provvedimento n. 27805 del 12 giugno 2019.

Né si deve ritenere che tale previsione faccia perdere l'unitarietà della visione del mercato agroalimentare.

Come si è detto, infatti, le situazioni di squilibrio di mercato possono giungere all'attenzione delle autorità di contrasto, in particolari ambiti economici valutati a livello nazionale, entro la cornice delineata dalla direttiva 633/2019. D'altronde, la rilevanza nazionale del mercato emerge anche nelle disposizioni del regolamento 1308/13 come modificate con il reg. 2117/2021, che richiamano criteri per la determinazione del prezzo nei contratti di prima vendita basati su prezzi e costi di produzione e di mercato pertinenti, il cui accertamento è affidato agli Stati membri.

Corretta formazione del prezzo e equilibrio del valore nella filiera agroalimentare divengono quindi oggetto di una pluralità crescente di interventi, nel futuro assetto del mercato agroalimentare: essi infatti costituiscono aspetti rilevanti nell'interesse pubblico a fronte di uno squilibrio strutturale che rischia di produrre distorsioni a danno degli operatori più deboli e in ultima analisi a detrimento del funzionamento della filiera produttiva nella sua complessità, non potendosi rinunciare ad un assetto equo e sostenibile della filiera agroalimentare che a monte richiede la presenza di imprese agricole produttive sul territorio europeo.

## ABSTRACT

*Il saggio analizza gli strumenti giuridici diretti a migliorare il potere contrattuale delle imprese agricole e a riequilibrare la distribuzione del valore lungo la filiera agroalimentare. Questi sono inquadrati in due categorie: strumenti ordinari per la gestione delle relazioni contrattuali e correttivi delle distorsioni di mercato. In entrambi i casi, l'A. focalizza l'attenzione sui meccanismi di formazione di prezzi equi per gli agricoltori, in particolare in riferimento alla copertura dei costi di produzione, per garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola nella prospettiva di una filiera agroalimentare sostenibile, evidenziando la rilevanza degli interventi normativi a livello nazionale.*

*The essay analyses legal tools aimed to increase the bargaining power of farmers and balance the value among the agri-food chain, framed in two categories: ordinary tools for manage the contractual relationships and special tools aimed at correct market distortions. In both cases, the A. focuses the attention on fair price formation, with specific regard to the coverage of production costs, by ensuring a fair livelihood in the rural fabric, in view of a sustainable agri-food chain, pointing out the relevance of the consideration of national level of regulation.*