

Irene Canfora

*Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare.
Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*

SOMMARIO: 1. Lo squilibrio economico e contrattuale nella filiera agroalimentare – 2. L'approccio europeo nella regolazione dei contratti nel governo della filiera agroalimentare – 3. I regimi contrattuali nella PAC 2014-20 – 4. L'adozione dei modelli contrattuali di cessione dei prodotti agricoli negli Stati membri – 5. Conclusioni.

1. *Lo squilibrio economico e contrattuale nella filiera agroalimentare*

Il tema della distribuzione del valore è emerso negli ultimi anni con particolare urgenza, in riferimento alla filiera agroalimentare. La forte pressione dei costi di produzione a carico delle imprese agricole si collega a una serie di fattori, quali la concorrenza delle produzioni agricole disponibili sui mercati mondiali a prezzi inferiori a quelli europei, la riduzione di misure di sostegno finanziario all'agricoltura e la progressiva eliminazione degli strumenti di contingentamento delle produzioni che garantiva la redditività dei prodotti agricoli europei alle imprese primarie¹. Inoltre, la dispersione del valore lungo la filiera evidenzia l'incremento del valore aggiunto del prodotto nelle fasi della trasformazione e distribuzione nella filiera agroalimentare².

Il contesto, così sinteticamente delineato, ha posto all'attenzione del legislatore europeo l'esigenza di individuare nuovi strumenti regolativi nei rapporti di filiera, in grado di rispondere adeguatamente, sul piano normativo, al nuovo assetto economico e di governo dei mercati agroalimentari.

¹ Per una riflessione sul tema, si rinvia a CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2018, p. 259 ss. Per una analisi dettagliata degli strumenti della nuova PAC, v. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016.

² Come evidenziato, già da tempo per il settore ortofrutticolo, dalla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: *Indagine conoscitiva sulla distribuzione alimentare IC28 del 7 giugno 2017*; per il settore lattiero caseario, v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Indagine conoscitiva sul settore lattiero caseario IC51 del 2 marzo 2016*.

Infatti, nonostante la situazione di debolezza degli operatori agricoli lungo la filiera produttiva, resa ora ancora più evidente dalla globalizzazione dei mercati, possa considerarsi strutturale – ed anzi, essa ha rappresentato e continua a rappresentare una delle ragioni per una disciplina differenziata dell'agricoltura e delle politiche agricole europee rispetto agli altri ambiti dell'economia – essa appare ulteriormente minacciata per effetto delle modifiche apportate nel quadro delle misure di sostegno alle imprese agricole previste dal primo pilastro della Politica Agricola Comune (d'ora in avanti: PAC), messe a regime con le misure della riforma 2014-2020.

La riduzione (interna) delle forme di sostegno alle sole “reti di sicurezza” per le imprese agricole ha coinciso, anche in relazione alle esigenze di adeguamento agli obblighi internazionali di liberalizzazione dei mercati, con la proiezione delle imprese agricole e agroalimentari su un mercato globale, aperto ai competitori internazionali, che ha inevitabilmente accentuato lo squilibrio tra gli attori della filiera, a danno dei produttori agricoli europei.

Invero, una prima forma normativa di intervento da parte delle istituzioni europee è consistita in una profonda revisione degli strumenti di governo del mercato (a partire dalla PAC 2014-20, e attraverso la c.d. *mid-term review* del dicembre 2017). In una logica in cui il governo del mercato ha perso la regia pubblicistica realizzata mediante strumenti incentivanti e disincentivanti della produzione agricola³ sono riemerse figure soggettive che in origine il diritto europeo dell'agricoltura prendeva in considerazione in relazione a specifici e limitati contesti di mercato, particolarmente sensibili alla frammentazione (in particolare: il settore ortofrutticolo). Invero, a partire dai regolamenti del dicembre 2013, innanzitutto, è stato riconosciuto un ruolo centrale ai “gruppi di produttori” (siano essi associazioni di produttori o aggregazioni delle stesse, associazioni di produttori agricoli riconosciute in forma di organizzazioni di produttori, consorzi per la tutela della qualità dei prodotti) e ne è stata favorita la costituzione attraverso la previsione di “eccezioni” rispetto alle regole generali della concorrenza applicabili ai gruppi istituzionalizzati quali soggetti privati di governo del mercato⁴. In secondo luogo, è emersa una attenzione particolare per le regole contrattuali e la funzione dei contratti di cessione lungo la filiera agroalimentare, che rappresentano il fulcro della trasmissione delle materie prime, sia attraverso la previsione di un quadro normativo comune destinato ad applicarsi ai

³ Si vedano i contributi raccolti nel volume ROOK BASILE, GERMANÒ (a cura di), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari* – Atti del Convegno di Firenze, 8-9 novembre 1996, Milano, 1998.

⁴ Sulle organizzazioni dei produttori, v. CANFORA, *Organizzazione di produttori agricoli* in *Digesto discipline privatistiche*, sez. civ. Aggiornamento vol. XI, p. 355 ss.

contratti di cessione delle materie prime di origine agricola, sia attraverso la regolazione delle trattative contrattuali nella filiera in relazione alla concreta efficacia della concentrazione dell'offerta realizzata mediante l'aggregazione in gruppi di produttori. Infine, ancora più recentemente sul piano temporale, nell'ambito delle misure normative pensate per raggiungere un equilibrio nei rapporti della filiera agroalimentare, in riferimento al potere contrattuale degli attori economici, le istituzioni europee hanno affrontato il tema delle regole di comportamento delle imprese commerciali di maggiori dimensioni per contrastare fenomeni crescenti di pratiche sleali nella filiera agroalimentare⁵: profilo che era già emerso in sede di discussione per la revisione dei regolamenti PAC, e che si è poi tradotto nell'adozione della direttiva 633/2019, con l'individuazione dei parametri per considerare sleali i comportamenti delle imprese dominanti nella filiera agroalimentare e l'adozione di una lista minima di pratiche commerciali che gli Stati devono necessariamente considerare vietate negli ordinamenti nazionali.

2. *L'approccio europeo nella regolazione dei contratti nel governo della filiera agroalimentare*

Tra le regole privatistiche di governo della filiera, assume un punto centrale nell'attuale prospettiva di regolazione dei rapporti tra imprese della filiera, la questione della definizione dei prezzi di vendita.

Il contratto per la fornitura dei prodotti agricoli, c.d. contratto di "prima vendita" (ora per certi aspetti disciplinato dall'art. 168 del reg. 1308/13) è lo strumento giuridico attraverso il quale avviene la definizione del prezzo di cessione delle materie prime agricole (oggetto o meno di trattative, preventivamente gestite da gruppi di produttori), che, in ultima analisi, determina la redditività dell'attività dell'impresa, al netto degli strumenti di sostegno del reddito degli agricoltori, ormai ridimensionati nella impostazione della PAC.

L'introduzione di una disposizione *ad hoc*, nei regolamenti europei, finalizzata a definire gli elementi del contratto di prima vendita, tra cui il prezzo, non è casuale, nel contesto sin qui delineato.

Infatti, in occasione della riscrittura delle regole di governo del settore lattiero caseario, attuata con il reg. 261/2012 – settore fortemente colpito

⁵ Si veda: CAFAGGI, IAMICELI, *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Retail Supply Chain*, European Commission JRC technical Report, Luxemburg, 2018.

dalle conseguenze della eliminazione di uno tra i più incisivi strumenti di contingentamento delle produzioni all'interno dell'UE, le quote latte – era stata individuata nella predisposizione dei contenuti del contratto una possibile forma di “protezione” del produttore agricolo, invero correlata alla presenza anche di altri strumenti, sopra indicati, finalizzati al rafforzamento delle aggregazioni di produttori in forme organizzate, cui demandare il ruolo fondamentale della contrattazione.

Dunque, con la PAC 2014-20, per la prima volta il diritto europeo interviene direttamente sulla conformazione del contratto di cessione dei prodotti agroalimentari, in un quadro normativo transitato da un modello fondato sul governo pubblicistico del mercato, a un progressivo rafforzamento del ruolo dei privati nel governo della filiera⁶: ruolo che ha richiesto l'adeguamento dello strumentario giuridico al raggiungimento delle finalità della PAC.

In passato si è registrata una sostanziale neutralità del diritto europeo nella regolazione dei mercati agricoli rispetto alle regole privatistiche del contratto e alla conformazione dei contenuti del contratto stesso⁷. Il contratto, cui le norme europee dell'agricoltura pure a volte hanno fatto rinvio, nell'ottica di garantire il funzionamento delle regole del mercato, rimane un aspetto estraneo agli strumenti pubblicistici di governo del mercato stesso. Esso, infatti, poteva assumere rilevanza in considerazione degli effetti che le modifiche negli assetti tra privati avrebbero determinato sul governo dell'economia: di conseguenza, la disciplina delle organizzazioni di mercato si occupava della astratta possibilità che i “diritti” istituiti nel quadro della regolazione europea potessero essere oggetto di contratti di cessione tra privati. Le regole europee hanno disciplinato i limiti esterni della cedibilità dei diritti, in quanto funzionali alla corretta regolazione del mercato: ad esempio, ove ciò risultasse compatibile e coerente con gli obiettivi del contingentamento, è stato previsto che i diritti attribuiti agli operatori economici in ragione della funzionalità del sistema (diritto all'aiuto o quote di produzione), considerati alla stregua di beni aziendali⁸,

⁶ Come afferma Jannarelli, si tratta di “soggetti collettivi che operano tanto per il mercato, contribuendo a favorirne la strutturazione anche dal punto di vista delle regole e coinvolti a livello istituzionale nel suo governo, quanto nel mercato, come soggetti economici”, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, p. 67.

⁷ Più in generale, per le forme dell'organizzazione dei privati: ad esempio per le forme giuridiche assunte dai gruppi di produttori, per i quali si rimanda all'inquadramento giuridico nazionale.

⁸ Sulla natura giuridica degli strumenti di regolazione del mercato agricolo, quote di produzione e diritti all'aiuto, e alla collocazione delle regole di cessione, la riflessione è risalente: v. spec. JANNARELLI, voce *Quote di produzione*, in *Digesto*, disc. priv., XVI, Torino,

potessero essere oggetto di cessione tra privati, stabilendo che quest'ultima avvenisse esclusivamente a favore di produttori attivi (diritti all'aiuto) ovvero entro i confini di determinate aree geografiche (quote latte, cedibili entro la regione geografica di riferimento, per evitare il depauperamento economico di determinate aree produttive).

Inoltre, ma sempre in funzione dell'efficacia delle misure di governo dei mercati agricoli, i contratti di fornitura erano considerati nell'ambito dei regolamenti europei sull'agricoltura, qualora il contratto divenisse il veicolo delle misure di sostegno, al fine del calcolo delle quantità prodotte e della effettiva immissione nella filiera delle materie prime agricole. In particolare ciò accadeva in quei settori nei quali la vendita del prodotto agricolo ai trasformatori rappresenta una scelta obbligata: settore del tabacco, dello zucchero, dei prodotti ortofrutticoli trasformati.

Viceversa, il diritto europeo dell'agricoltura non si era sinora occupato della struttura del contratto stesso, che, nella sua qualifica giuridica, così come negli elementi costitutivi, era comunque rimesso alla disciplina interna degli Stati membri. A fronte di una regolazione del mercato fondata su misure di sostegno pubblico, la disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli, rimessa ai diritti nazionali, ha generato una ampia difformità nelle scelte di regolazione. Ad esempio, lo schema contrattuale dei contratti di integrazione verticale in agricoltura ha trovato una puntuale regolazione in Francia, con una disciplina speciale volta a intervenire sulle distorsioni dell'equilibrio contrattuale; ma non anche in Italia, dove si è fatto ricorso alla disciplina generale del contratto e alla individuazione del tipo più adatto all'operazione economica posta in essere tra impresa integrante e impresa integrata⁹.

1997; CANFORA, *Le quote latte come bene giuridico*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1996, p. 50 ss., da ultimo: RUSSO, *Azienda agricola, beni immateriali e nuovi beni*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2016, p. 487.

⁹ Cfr. JANNARELLI, *Profili del sistema agroalimentare e agroindustriale. I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, Bari, 2018.

3. I regimi contrattuali nella PAC 2014-20

La disposizione dell'art. 168 del regolamento 1308/13, riprendendo lo schema giuridico adottato dal reg. 261/2012, relativo ai rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, estende a tutte le relazioni di filiera una disposizione che delinea il contenuto obbligatorio, ai sensi della normativa europea, del contratto di cessione dei prodotti agricoli agli acquirenti, stabilendo che “qualora uno Stato membro decida, riguardo ai prodotti agricoli (...) a) che ogni consegna nel suo territorio di tali prodotti da un produttore ad un trasformatore o distributore deve formare oggetto di un contratto scritto tra le parti; b) che i primi acquirenti devono fare un'offerta scritta di contratto per la consegna nel suo territorio di tali prodotti da parte dei produttori, detto contratto o detta offerta di contratto soddisfano i requisiti di cui ai paragrafi 4 e 6 del presente articolo”¹⁰.

L'inserimento nella PAC 2014-20 di un siffatto schema contrattuale tra gli strumenti di governo di mercato, se pure ha l'ambizione di raggiungere l'obiettivo della tutela per il produttore agricolo fornitore di materie prime agli acquirenti sul piano della trasparenza del contenuto negoziale, in realtà rappresenta ancora un modello “debole”, sotto vari punti di vista, che, in ultima analisi, costituisce una soluzione di per sé poco efficace per la tutela della parte agricola.

Anzitutto, sul piano dell'armonizzazione, si deve sottolineare che la scelta regolativa europea nel prevedere una regola facoltativa all'interno del regolamento, quale fonte normativa vincolante per gli Stati membri, non ha inteso adottare uno strumento uniformante delle regole: la scelta di fondo se adottare lo schema contrattuale è infatti rimessa alla scelta di politica legislativa dello Stato membro, salvo uniformare il contenuto della disciplina legislativa nel caso in cui tale scelta venga adottata.

Ben diverso, come noto, era stato invece l'approccio seguito nella scelta delle direttive relative ai contratti con i consumatori quali “contraenti deboli”¹¹, che hanno armonizzato le regole della trasparenza in maniera uniforme, sia

¹⁰ Peraltro, lo schema regolativo adottato dal 1308/13 ha inteso “scorporare” dalla disposizione ormai generalizzata, l'articolo 148, cui si rinvia, specificamente dedicato alle “Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari” e avente contenuto analogo, rappresentando la matrice del modello già elaborato dal reg. 261/2012 e poi riprodotto nell'art.168, a beneficio di tutti gli altri settori produttivi diversi da quello del latte e dei prodotti lattiero caseari.

¹¹ In proposito, v. le considerazioni di JANNARELLI, *La direttiva sulle pratiche commerciali: un'occasione persa per la tutela dei produttori agricoli?*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 163, 2019, p. 439 ss.

pure con un margine di modulazione degli aspetti regolamentari, suscettibili di adattamento in conformità ai diritti nazionali.

Nel caso in questione, pur trattandosi di norma contenuta in un regolamento, la griglia contenutistica del contratto di prima cessione dei prodotti agricoli diviene vincolante, per le parti che hanno stipulato il contratto, solo ove lo Stato abbia deciso di disciplinare tale figura giuridica, sicché, in astratto, la mancanza di uno degli elementi considerati obbligatori dal reg. 1308/13, diviene immediatamente azionabile da parte dei privati ove non previsto dalla legge nazionale, solo nel caso in cui sussista una apposita legislazione nazionale in materia: quindi, solo in caso di legislazione incompleta o non congruente con il modello europeo, e ferma restando l'eventualità di una assoluta assenza di legislazione nazionale di protezione.

La scelta di non imporre una armonizzazione completa delle regole sembra rispecchiare la logica legata alla transizione, di cui si diceva poc'anzi, da un mercato regolato da norme di governo pubblico dell'economia verso un "affidamento" ai privati dei ruoli di regolazione del mercato. In questo passaggio, a livello del diritto europeo, la politica agricola comune rimane ancorata alla definizione degli strumenti per l'organizzazione comune del mercato, in cui la scelta di intervenire direttamente nello strumentario giuridico privatistico si realizza in modo graduale, e in cui il focus normativo è ancora rappresentato dal governo (macroeconomico) del funzionamento del mercato agricolo e agroalimentare.

La disposizione, significativamente intitolata alle "relazioni contrattuali" (anziché al contratto di fornitura o di prima vendita), va inquadrata, in questo contesto, come un meccanismo giuridico che intende favorire, nella corretta collocazione delle regole della fornitura (e dunque conseguentemente anche nella trasparenza del contenuto del contratto di cessione a favore della parte "debole" del rapporto), la continuità delle forniture e l'effettivo funzionamento della filiera, piuttosto che un mero strumento pensato in un'ottica prevalentemente protezionistica della parte debole. Fermo restando che il produttore agricolo, come chiarito nei documenti della Commissione, subisce gli effetti negativi del disequilibrio del potere contrattuale nella filiera agroalimentare, la sua funzione è comunque ben diversa dalla figura del consumatore, soggetto debole in quanto destinatario finale del bene o servizio e quindi totalmente estraneo alle dinamiche commerciali della filiera di produzione.

Una conferma di questa lettura della norma si ricava dalla modifica, intervenuta nel 2017, dello stesso articolo 168, che ha inteso "correggere" l'assenza di una ricaduta diretta in termini di azionabilità del diritto definito

dal regolamento europeo, subordinato alla scelta dello Stato membro *se* adottare al suo interno una disciplina dei contratti di cessione. Invero, la disposizione modificata dal reg. 2393/2017, ha previsto l'introduzione di un comma *1 bis*, all'art. 168, che ricorre alla mediazione di quei soggetti privati incaricati del governo del mercato individuati, dal 1308/13, nei gruppi di produttori. Afferma la norma che "qualora gli Stati membri non si avvalgano delle possibilità previste dal paragrafo 1 del presente articolo, un produttore, un'organizzazione di produttori o un'associazione di organizzazioni di produttori, con riguardo ai prodotti agricoli in un settore di cui all'articolo 1, paragrafo 2, diverso dal settore del latte, dei prodotti lattiero-caseari e dello zucchero, può esigere che la consegna dei suoi prodotti a un trasformatore o distributore formi oggetto di un contratto scritto tra le parti e/o di un'offerta scritta per un contratto da parte dei primi acquirenti, alle condizioni previste al paragrafo 4 e al paragrafo 6, primo comma, del presente articolo". Si tratta di una misura che intende rafforzare la posizione contrattuale dei produttori agricoli in una prospettiva di valorizzazione del ruolo dell'associazionismo economico, quale strumento cardine pensato per il riequilibrio della filiera agroalimentare, che opera in assenza di un filtro di protezione, posto in essere dalla legislazione nazionale. Ad ulteriore conferma, quindi, che lo schema delle relazioni contrattuali si inserisce in un quadro più complesso rispetto alla mera esigenza della trasparenza del contenuto contrattuale, che caratterizza le scelte regolative dei contratti con i consumatori, per spostarsi sul tema fondamentale dell'equilibrio del potere contrattuale ed economico nella filiera.

In verità, la prospettiva regolativa adottata dal regolamento 1308/13, che rinuncia ad una armonizzazione delle regole contrattuali, al di là della mera efficacia dello strumento della trasparenza dei contenuti contrattuali rispetto ai singoli operatori economici e della effettiva applicabilità della norma in assenza di una legislazione nazionale che ne recepisce i contenuti, pone una ulteriore questione relativa all'indebolimento dello strumentario europeo in una visione di sistema.

Da questo punto di vista, la soluzione adottata dall'art. 168 si presenta debole, sul piano della regolazione della filiera agroalimentare europea intesa come un ambito regolativo comune, nella logica dell'organizzazione unica di mercato, inaugurata dal reg. 1234/07 e consolidata nel pacchetto di riforma del 2103, attraverso l'adozione di strumenti di regolazione trasversali a tutti i settori.

La scelta di fondo di non adottare una disciplina uniforme per la categoria di contratti di prima vendita nella filiera agroalimentare, di fatto riduce l'efficacia della misura correttiva della regolazione del mercato europeo

nel suo complesso, a causa delle inevitabili distorsioni che si producono sul mercato in presenza di legislazioni nazionali prive di una regolazione del contenuto obbligatorio del contratto di prima vendita. L'assenza di una protezione legislativa nazionale non può che incidere negativamente sulla possibilità di raggiungere un equilibrio, sia pure meramente formale, del contraente debole (impresa agricola), quanto al contenuto del contratto, in particolare del prezzo di consegna o dei meccanismi di calcolo per la sua individuazione, con l'effetto di favorire situazioni di ribasso del valore dei prodotti agricoli nelle consegne, ove non "tutelate" sin dal momento della stipula dell'accordo.

La presenza di un contratto scritto contenente la definizione dei contenuti previsti dalla disposizione svolge una funzione di bilanciamento del "buyer power", nella misura in cui incide sulla trasparenza del prezzo e delle modalità di consegna della materia prima agricola, al fine di evitare che il produttore subisca le conseguenze del mercato del prodotto finale e delle scelte commerciali dell'acquirente forte della filiera. L'adozione solo facoltativa da parte degli Stati membri di uno schema contrattuale vincolato, determina una protezione legislativa "a macchia di leopardo" che si riflette sulle scelte delle imprese a valle nella individuazione dei fornitori delle materie prime agricole, riproducendo, nello spazio europeo, il rischio di un fenomeno che caratterizza i mercati extraeuropei, dove i costi di produzione sono più bassi e gli strumenti di tutela della parte agricola a volte inesistenti.

4. L'adozione dei modelli contrattuali di cessione dei prodotti agricoli negli Stati membri

Un altro aspetto che caratterizza il ricorso alle regole contrattuali quale strumento per il riequilibrio dei mercati riguarda la elaborazione dei modelli contrattuali che si stanno sviluppando nelle legislazioni degli Stati membri, lasciate "libere" di intervenire attraverso l'adozione della disciplina di tali contratti.

Dai modelli nazionali emergono infatti le soluzioni giuridiche concrete per la regolazione di questa tipologia di contratti, nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato europea, dove lo spazio lasciato agli operatori economici si muove in un quadro di regole facoltative e non vincolanti e dove il rafforzamento del potere contrattuale è affidato principalmente alla aggregazione degli operatori economici.

Si è già sottolineato che lo strumento della trasparenza contrattuale appare una soluzione meramente formalistica, volta a sopperire all'esigenza della conoscenza del contenuto della transazione, a fronte della definizione di un contenuto contrattuale "imposto" – modello soddisfacente in relazione alla esigenza di garantire la consapevolezza delle scelte del consumatore e la concorrenza leale tra le imprese nella definizione delle condizioni offerte sul mercato. Nel caso della filiera agroalimentare, il tema centrale, che conforma l'esigenza di protezione giuridica del soggetto debole (il produttore agricolo) è dato non solo, e non tanto, dall'obbligo di definizione del prezzo al momento della stipula del contratto, che pure permette al produttore di programmare la propria attività produttiva, ma soprattutto dalla capacità delle imprese agricole di incidere sulla effettiva remuneratività della cessione dei prodotti a garanzia della sostenibilità economica delle imprese agricole.

Si tratta, dunque, di individuare gli strumenti giuridici adeguati diretti a riequilibrare il potere negoziale nella definizione dei prezzi, e a garantire l'equità del valore dell'operazione economica. La definizione di strumenti giuridici inerenti la trasparenza del contenuto del contratto non è sufficiente a colmare il *gap* tra le imprese della filiera agroalimentare, mentre diviene decisivo lo strumentario giuridico destinato a tutelare la parte debole nella definizione dell'equilibrio economico del rapporto contrattuale.

La remuneratività dei prezzi agricoli, a fronte della riduzione delle politiche pubbliche di sostegno al settore agricolo, nel sistema delineato dalla regolamentazione europea è rimessa alle trattative tra gli operatori della filiera.

Appare senz'altro importante il rafforzamento del potere contrattuale dei produttori agricoli, incentivato, nel quadro dell'organizzazione comune di mercato, attraverso forme di aggregazione dei produttori agricoli, in grado di condurre trattative contrattuali per la definizione del prezzo di vendita del prodotto finale. Fondamentale, in questa logica, rimane lo strumentario normativo che, anche nell'ambito della contrattazione collettiva operata dai gruppi di produttori, permetta di raggiungere una equa definizione del prezzo di vendita dei prodotti agricoli, in particolare rispetto alla forza contrattuale dei soggetti a valle della filiera che detengono il maggiore potere contrattuale, in passato le imprese di trasformazione, ora la grande distribuzione organizzata¹².

Una possibile soluzione in tal senso consiste nella definizione di criteri oggettivi per la determinazione del prezzo, previsti da un intervento normativo e/o mediante accordi raggiunti da parte degli attori della filiera¹³.

¹² GIACOMINI, *Organizzare le filiere per rispondere alla crisi*, in *Agriregioneuropa*, 62, 2016.

¹³ Sul punto, si rinvia a quanto osservato in CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche*

In Europa, l'esperienza pilota è stata quella francese, che già da tempo prevede uno schema contrattuale a contenuto vincolante per la cessione dei prodotti agricoli (Code Rural, art. L. 631-24), e dove è stata portata all'attenzione del legislatore la necessità di definire in modo trasparente i prezzi agricoli, attraverso parametri essenziali nella determinazione del prezzo di cessione dei prodotti agroalimentari¹⁴. Il caso francese è significativo per diverse ragioni, tra cui anche per la rilevanza attribuita alla partecipazione degli *stakeholders* nel dibattito legislativo, attuata mediante l'apertura di consultazioni pubbliche promosse dalla Presidenza della Repubblica, con la costituzione di un tavolo di lavoro (*États généraux de l'alimentation*) che ha visto il coinvolgimento delle rappresentanze di imprenditori agricoli e degli altri attori della filiera, per affrontare questioni quali "permettre aux agriculteurs de vivre dignement leur travail par le paiement de prix justes"¹⁵.

All'esito della fase delle consultazioni, è stata approvata la Loi 2018-938 del 30 ottobre 2018 *pour l'équilibre des relations commerciale dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable, accessible à tous*, seguita ad un lungo dibattito, in cui era emersa l'esigenza di tener conto, tra i criteri per la formazione del prezzo, dei diversi elementi che rappresentano i costi di produzione per le imprese agricole. Nonostante la legge prenda atto dell'esigenza di definire indicatori riferiti ai costi sostenuti per lo svolgimento dell'attività produttiva, rispetto al testo della proposta di legge, l'efficacia degli indicatori risulta indebolita: non soltanto perché è lasciata alle parti la scelta degli indicatori di prezzo cui riferirsi nella stipula del contratto, ma anche perché il rinvio al soggetto terzo, responsabile per l'individuazione degli indicatori (*l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires*, istituito ai sensi dell'art. L.682-1 del Code Rural) è considerato meramente eventuale.

L'art. L.631-24 del Code Rural, nello stabilire che il contratto o l'accordo quadro stipulato dall'organizzazione di produttori in vista della stipula

agricole europee e disciplina dei rapporti contrattuali, cit.; fermo restando in ogni caso il limite, tuttora previsto dai regolamenti europei, del divieto di fissare prezzi uniformi: su cui v. JANNARELLI, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero caseari*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2012, p. 179 ss.

¹⁴ La legislazione italiana, la cui regolazione dei contratti di cessione nella filiera agroalimentare, come è noto, è prevista dall'art 62 del d.l. 1/2012 conv. in L. 27/2012, solo recentemente ha introdotto il richiamo ai costi medi di produzione, ai sensi della legge 21 maggio 2019 n. 44, adottando una soluzione giuridica criticata dalla dottrina: v. 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 *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2019, p. 559 ss.

¹⁵ <https://www.egalimentation.gouv.fr>

dei contratti individuali deve contenere una clausola in cui si definisce il prezzo o i criteri di determinazione e di revisione del prezzo, prevede anche che “i criteri e le modalità di determinazione del prezzo prendano in considerazione uno o più indicatori relativi ai costi di produzione in agricoltura e all’evoluzione di questi costi oppure uno o più indicatori relativi al prezzo dei prodotti agricoli e alimentari presenti sul mercato su cui opera l’acquirente e l’evoluzione dei prezzi, così come uno o più indicatori relativi alle quantità, alla composizione, alla qualità, all’origine, alla tracciabilità dei prodotti o al rispetto di un disciplinare” e precisa che le organizzazioni “possono eventualmente riferirsi all’osservatorio di cui all’art L. 682-1”.

Il fatto che la definizione degli indici di prezzo non sia fissata da un soggetto terzo indipendente, ma sia di fatto definita nell’ambito dei rapporti di forza della filiera, non elimina in verità il rischio di un trasferimento dei costi a carico dei produttori agricoli, per esempio mediante il richiamo ai livelli di prezzo sul libero mercato – tesi già sostenuta dalla distribuzione organizzata, invocando il rispetto delle regole della concorrenza e del libero mercato, a discapito dei parametri che giustificano la “specialità” delle regole della concorrenza in agricoltura¹⁶.

D’altro canto, anche nel panorama europeo – fermo restando l’assunto secondo cui, nella contrattazione, il prezzo, come gli altri elementi del contratto, sono liberamente negoziati dalle parti (art. 168 par. 6 reg. 1308/13) – traspare l’esigenza di garantire l’equità nella definizione del prezzo delle materie prime agricole e nella remuneratività del contratto di fornitura di prodotti agricoli, come emerge nei documenti europei sull’andamento della PAC e sulle prospettive di sviluppo¹⁷. Tuttavia, al di là delle dichiarazioni di intenti, le soluzioni giuridiche sinora articolate richiederebbero una maggiore incisività da parte delle istituzioni europee.

Restando sul piano delle regole contrattuali, in riferimento agli strumenti per la definizione del prezzo della cessione di prodotti agricoli, ad esempio, la scelta di estendere (nella riforma di medio termine reg. 2393/2017),

¹⁶ Da ultimo il Rapport Sénat n° 715/2018 de M. Michel Raison et Mme Anne-Catherine Loisier, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 septembre 2018, *Projet de loi pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable*.

¹⁷ Agricultural Market task force, *Improving Market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain*, Bruxelles 2016. Sul punto è tornata la Commissione nella definizione della proposta di direttiva sulle pratiche sleali nella filiera agroalimentare: Commissione Europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agroalimentare, COM (2018)173 def; si veda anche: Baltussen et al., *Monitoring of Prices and Margins in EU Food Supply Chains*, JRC technical report, Luxembourg, 2019.

quale potenziale strumento di equilibrio a disposizione delle organizzazioni dei produttori e delle organizzazioni interprofessionali, le “clausole di ripartizione del valore”, originariamente previste per i contratti di fornitura nel settore dello zucchero, non sembra pienamente adeguata a rispondere all’esigenza di riequilibrio dei prezzi in settori in cui le oscillazioni di prezzo sono fortemente variabili a seconda della tipologia di prodotto e della situazione dei mercati locali (come nel caso dell’ortofrutta): infatti, in questi casi, se la soluzione dell’equilibrio del prezzo viene collegata all’andamento del mercato, si finisce per sancire una riduzione del valore della prestazione - che avendo riguardo invece alla situazione delle imprese operanti in un determinato segmento di mercato presenta costi di fabbricazione più elevati. D’altro canto, tali clausole esprimono un modello “debole” della risoluzione della questione dell’equilibrio del valore nella filiera agroalimentare, perché ancora una volta, l’inserimento di tali clausole è rimesso esclusivamente alla facoltà delle parti di proporre l’inclusione nell’ambito degli accordi interprofessionali: con la ulteriore necessaria considerazione dei limiti della forza contrattuale delle parti agricole nella dinamica degli accordi interprofessionali, in ordine alla possibilità di raggiungere soluzioni a loro favorevoli e non meramente compromissorie.

Da ultimo, anche la Corte di giustizia si è trovata ad affrontare la questione di clausole che causano pregiudizio alla parte agricola nella formazione del prezzo, in occasione di una questione pregiudiziale sulla legittimità di una clausola contrattuale prevista da un contratto di integrazione, che prevedeva trasferimento integrale del valore del diritto all’aiuto percepito dall’agricoltore all’impresa industriale acquirente del bestiame allevato¹⁸. La soluzione adottata dalla Corte in tale occasione appare formalmente corretta. La Corte si fonda sul principio della libertà contrattuale, affermando che il prezzo di consegna del prodotto in un contratto di integrazione debba essere lasciato alla libera negoziazione delle parti; ma, di fatto, la questione della “definizione del prezzo” e del corrispettivo del contratto di integrazione, nasconde il problema dell’effettività degli strumenti per il sostegno all’agricoltura: il valore del diritto all’aiuto dovrebbe essere destinato a migliorare la competitività delle imprese, mentre in questo caso lo squilibrio dei rapporti tra le parti nella definizione del prezzo produce un effetto negativo sull’effettiva remuneratività del contratto di scambio e di fatto neutralizza la funzione degli strumenti di sostegno alle imprese agricole.

¹⁸ Sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea del 9 novembre 2017, causa Arts-Alpuro, C-227/16.

5. Conclusioni

Il giudizio complessivo sul *trend* legislativo in atto porta a concludere che il diritto europeo, sul piano delle regole contrattuali, appare ancora “debole” e frammentario, di fronte alla reale necessità di intervenire nel riequilibrio della filiera.

Il problema da affrontare consiste nell'individuare correttivi reali alle regole del mercato che incidano sulla ripartizione del valore nella filiera agroalimentare, ossia sull'equilibrio economico del contratto, concluso tra attori negoziali che hanno un diverso potere contrattuale. Lo strumento della contrattazione collettiva, caratterizzato ora dalla valorizzazione delle trattative e dalla negoziazione del contratto svolta dalle organizzazioni dei produttori, da solo rischia di rivelarsi insufficiente, se rimesso all'autonomia degli operatori economici, e alla scelta di costituire una aggregazione tra operatori agricoli nel settore produttivo. In questo quadro, l'adozione di criteri di fonte normativa (come gli indicatori di prezzo, per i contratti, così come il controllo della correttezza delle pratiche commerciali da parte delle autorità garanti della concorrenza a livello nazionale), appaiono strumenti giuridici utili a contribuire al raggiungimento di un punto di equilibrio in una filiera - quella agroalimentare - da cui dipendono beni essenziali per la collettività: dalla conservazione di attività economiche nel territorio rurale alla garanzia dell'approvvigionamento dei beni alimentari per i consumatori europei. Sempre a condizione che si parta dal presupposto, sancito dai Trattati Europei che, per l'agricoltura è necessaria una disciplina speciale anche nella definizione delle regole della concorrenza.