

Mario Mauro

---

**PRIME RIFLESSIONI A MARGINE  
DELLA NOVELLA  
DELL'ART. 210 *BIS* DEL REG. (UE)  
N. 1308/2013, INTRODOTTO  
DAL REG. (UE) N. 2021/2117**

---

Estratto

# **Prime riflessioni a margine della novella dell'art. 210 *bis* del reg. (UE) n. 1308/2013, introdotto dal reg. (UE) n. 2021/2117**

Il nuovo art. 210 *bis* del reg. (UE) n. 1308/2013, rubricato iniziative orizzontali e verticali per la sostenibilità, introduce nuove eccezioni all'art. 101 TFUE, se funzionali al perseguimento di obiettivi di sostenibilità, senza che ciò significhi poter prescindere dagli obiettivi di politica agricola comune. La novella va inquadrata in un contesto in cui diversi sono i provvedimenti che, nel corso degli ultimi anni, si orientano verso una efficacia sempre più pervasiva del principio di sostenibilità, tale da incidere anche nel settore dell'agricoltura, non escluso il profilo della concorrenza. La norma costituisce così l'occasione per aprire una riflessione su quale sia il rapporto tra sostenibilità e obiettivi di politica agricola comune, e come esso si declini entro la cornice della regolamentazione concorrenziale.

*The new Article 210a of Reg. (EU) No. 1308/2013, named horizontal and vertical initiatives for sustainability, introduces new exceptions to Article 101 TFEU, if they are functional to pursue sustainability objectives, without prejudice to common agricultural policy objectives. The reform should be set in a context where, over the past few years, several measures have moved toward increasingly and pervasive use of the sustainability principle, affecting the agricultural sector too, not excluding the competition law. The rule thus provides an opportunity to open up a discussion about the relationship between sustainability and common agricultural policy objectives, and how this relationship is declined within the framework of competition law.*

Parole chiave: agricoltura - nuova PAC - concorrenza - sostenibilità

Keywords: agriculture - new CAP - competition - sustainability

1. L'art. 210 *bis* e il difficile equilibrio tra obiettivi di politica agricola comune e sostenibilità nel quadro della disciplina concorrenziale. - 2. La progressiva emersione del principio di sostenibilità quale guida per gestire le crisi nel settore agroalimentare, nei documenti strategici adottati dalla Commissione. - 3. L'ingresso del principio di sostenibilità nella PAC 2023-2027. - 4. L'impostazione del reg. (UE) n. 1308/2013 in materia di concorrenza, tra conferme e novità. - 4.1. (*segue*) Le ulteriori esclusioni previste dal reg. (UE) n. 1308/2013 all'applicazione dell'art. 101 TFUE. - 5. Le restrizioni alla concorrenza ammissibili in rapporto agli artt. 209 e 210, con particolare riferimento alla fissazione dei prezzi. Gli orientamenti elaborati dalla Commissione. - 5.1. (*segue*). La struttura dell'art. 210 *bis* e le ulteriori incertezze in punto di ambito applicativo, contenuto degli accordi di sostenibilità, rapporto con gli obiettivi di politica agricola comune. - 6. Il nuovo regolamento in materia di aiuti di stato. Cenni. - 7. Conclusioni.

## **1. - L'art. 210 *bis* e il difficile equilibrio tra obiettivi di politica agricola comune e sostenibilità nel quadro della disciplina concorrenziale.**

I diversi provvedimenti di *soft law* che nel corso degli anni si sono succeduti e che nell'ultimo periodo si stanno progressivamente concretizzando in prescrizioni vincolanti, convergono tutti verso una efficacia sempre più pervasiva del principio di sostenibilità<sup>1</sup>, che incide anche nel

---

<sup>1</sup> Il tema della sostenibilità è amplissimo. Limitatamente ai fini che qui rilevano, si isolano i momenti ritenuti essenziali della sua evoluzione storica. Nel 1972, il Club di Roma ha pubblicato un volume intitolato *The Limits to growth* (D.H. MEADOWS - D.L. MEADOWS - J. RANDERS - W.W. BEHRENS, *The limits to growth*, Universe Press, New York, 1972, consultabile anche su [www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/](http://www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/)). In questo testo, alcuni studiosi dell'MIT di Boston sostengono che la continua crescita economica sulla base dei modelli predominanti avrebbe finito per scontrarsi con la limitatezza delle risorse della terra, portando a un loro futuro esaurimento e, di conseguenza, a un crollo dell'economia. Nel medesimo anno, poi, a Stoccolma si è tenuta la Conferenza ONU sull'ambiente umano, ove si è discusso del rischio di un esaurimento delle risorse disponibili. L'espressione sviluppo sostenibile, però, venne introdotta solo otto anni dopo, nel 1980, in un documento intitolato *World Conservation Strategy: Living resource conservation for sustainable development* (IUCN-UNEP-WWF, *World Conservation Strategy: Living resource conservation for sustainable development*, 1980, consultabile anche su <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/WCS-004.pdf>). Si tratta di uno studio elaborato da politici, ONG ed esperti dove, nelle righe di apertura, si afferma che «gli esseri umani, nel ricercare lo sviluppo economico e il godimento delle ricchezze della natura, devono venire a patti con la limitatezza delle risorse e della capacità biologica degli ecosistemi, e devono tenere conto dei bisogni delle generazioni future». Il richiamo ai bisogni delle generazioni future fu poi ripreso nel 1987 nel rapporto della *World Commission on Environment and Development*, meglio noto come Rapporto Brundtland, dal nome della sua presidente. In questo documento compare, per la prima volta, la definizione internazionalmente condivisa di sviluppo sostenibile, poi costantemente ripresa: «lo sviluppo sostenibile è quello svi-

luppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri» (capitolo 2). Un concetto intergenerazionale di sviluppo sostenibile è stato adottato anche al Summit sulla Terra di Rio del 1992. Una delle affermazioni chiave della dichiarazione, infatti, fu che «lo sviluppo attuale non deve minacciare i bisogni della presente generazione e di quelle future» (principio numero 3). Da questo momento il principio inizia progressivamente ad affermarsi e diffondersi, assumendo un'impostazione sempre più pratica. Il *World Summit on Sustainable Development*, svoltosi a Johannesburg nel 2002, infatti, si focalizza meno sui bisogni intergenerazionali e maggiormente, invece, sul collegamento tra sviluppo economico, inclusione sociale e sostenibilità ambientale. Questa visione dello sviluppo sostenibile è stata poi confermata nel 2012, quando si è tenuta la Conferenza Rio+20, conclusasi con la dichiarazione *The Future We Want*, ove il capitolo IV.A è dedicato proprio al rafforzamento delle dimensioni appena menzionate. L'ultimo passaggio si registra nel 2015 quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato la c.d. agenda 2030, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Trattasi di un documento sottoscritto all'unanimità dei capi di Stato e di Governo dei 193 Paesi che ne fanno parte. Tre sono le caratteristiche: la sua universalità; la necessità della partecipazione di tutti al cambiamento; la sua visione integrata dei problemi e delle azioni da realizzare. Essa prevede 17 obiettivi di sviluppo sostenibile che riguardano tutte le dimensioni della vita umana e del pianeta. In dottrina, per un primo approccio, si suggerisce la lettura di A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bari, 1997; J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2015; E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari, 2018; A. D'ALIOIA, voce *Generazioni future* (diritto costituzionale), in *Enc. dir., Ann.*, IX, 2016. Sul ruolo dello sviluppo sostenibile in agricoltura successivamente all'approvazione dell'Agenda 2030, M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (a cura di), *Forestry Law and Food Law*, Torino, 2021 ove si affrontano temi tradizionali del diritto agrario e forestale all'insegna del nuovo canone della sostenibilità e quello di S. MASINI - V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, ove si declina il tema della sostenibilità in funzione degli obiettivi tracciati dalla nuova PAC; S. CARMIGNANI, *SDG e agricoltura. Una breve riflessione*, in S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli, 2020, 207 che si concentra sul ruolo dell'agricoltura quale modello imprenditoriale partecipativo orientato a perseguire gli obiettivi della sostenibilità; A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, 294 che valorizza l'elemento culturale; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura «sostenibile»?»,* *ivi*, 2019, I, 645, che affronta in termini sistematici il rapporto tra agricoltura e sviluppo sostenibile; S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030*, in S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., 843 la quale dedica le pagine iniziali alla ricostruzione del principio e alla sua declinazione nel settore alimentare, per poi concentrarsi sul modello dell'economia circolare. Tuttavia, la declinazione del principio dal piano astratto a quello concreto porta anche una serie di criticità, su cui si sofferma N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI - V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., 114, il quale, muovendo dall'indeterminatezza del principio, rileva le incertezze a definire, oggi, i bisogni delle generazioni future, oltre alle difficoltà a trovare un corretto punto di equilibrio tra i diversi bisogni invocati. Aggiunge poi V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di «governance» può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?»,* in *Riv. dir. agr.*, 2021, 9, un ulteriore elemento di criticità si riscontra nelle difficoltà a coordinare gli obiettivi posti dal principio dello sviluppo sostenibile con il principio di autodeterminazione dei singoli Stati membri sull'utilizzo delle proprie risorse naturali. Infine, B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»»,* *ivi*, 2021, 269, guarda ai problemi che genera nel mercato agroalimentare l'assenza di una nozione normativa di sostenibilità.

settore dell'agricoltura, non escluso il profilo della concorrenza<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> In via preliminare, occorre chiarire cosa si intenda con l'espressione concorrenza, trattandosi di una nozione che nel linguaggio comune si presta ad assumere una eterogeneità di contenuti. D'altra parte, ricorda M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, in *Enc. Dir. Ann.*, III, Milano, 2010, 197, tanto il diritto europeo quanto quello italiano, si preoccupano di tutelare la concorrenza, senza però definire cosa essa sia, su cui, invece, l'A. appena richiamato si sofferma ampiamente e al quale interamente si rinvia. Focalizzandosi sulla tutela della concorrenza, nel quadro delle fonti europee, rileva quello specifico complesso di norme contenute al Titolo IV, Capo I del TFUE, ove sono disciplinate le intese anticoncorrenziali, l'abuso di posizione dominante e gli aiuti di Stato, la cui disciplina è dettata in funzione di tutelare e favorire il processo di integrazione del mercato europeo, nel segno di garantire le libertà tracciate dall'art. 26 TFUE. Provando a fornire alcune limitate ed essenziali coordinate di sistema, muovendo dal convincimento ormai diffuso che il carattere naturale del mercato sia quello dello squilibrio, la disciplina antitrust ambisce a darne una regolazione (su tutti, I.M. KIRZNER, *Come funzionano i mercati. Squilibrio, imprenditorialità e scoperta*, Roma, 2022). Rispetto al modello americano che reprime pratiche illecite in sé o irragionevoli ma «quando una ragione c'è, l'intesa non è neppure ritenuta restrittiva» (così, G. AMATO, *Il potere e l'antitrust. Il dilemma della democrazia liberale nella storia del mercato*, Bologna, 1998, 49), il diritto dell'Unione vieta qualsiasi pratica che abbia, per oggetto o per effetto quello di falsare il gioco della concorrenza, salva espressa autorizzazione il cui rilascio spetta alla Commissione, suggerendo così la prevalenza delle ragioni politiche rispetto ad altre (in tal senso, G. VETTORI, *Contratto e rimedi*, Padova, 2017, 148). Questa vocazione politica emerge forse ancora di più con riguardo alla repressione dell'abuso di posizione dominante, ove è stato sottolineato che la norma costituirebbe un «potenziale *passerpartout* a disposizione del potere pubblico che consente di penetrare nei meccanismi più reconditi del funzionamento della grande impresa e correggere i risultati della sua azione, qualora questi si rilevino perversi» (V. MELI, *Lo sfruttamento abusivo di posizione dominante mediante imposizione di prezzi «non equi»*, Milano, 1989, 13), cui replica G. ROSSI, *Prefazione* al volume di W. HUTTON, *Europa vs. Usa. Perché la nostra economia è più efficiente e la nostra società più equa*, Roma, 2004, per il quale il divieto di abuso di posizione dominante costituirebbe uno dei tratti caratterizzanti dell'intera disciplina antitrust, non funzionale a tutelare una astratta efficienza del mercato ma «il pluralismo delle imprese, la tutela della libertà di scelta dei consumatori, gli aspetti redistributivi delle pratiche monopolistiche» (p. 13). In questo quadro, trova così anche giustificazione la disciplina che vieta l'erogazione di aiuti di Stato, in funzione di evitare che la competizione non solo sia alterata da comportamenti abusivi posti in essere dalle imprese ma, al contempo, che essa non sia falsata da interventi discriminatori da parte delle pubbliche autorità, ammettendosi però sempre una deroga al principio autorizzata dalla Commissione (E. TRIGGIANI, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari, 1989). Per ulteriori richiami di carattere generale sul diritto europeo della concorrenza, senza alcuna pretesa di esaustività, v., da ultimo, P. MANZINI, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2023 e, in argomento, cfr. almeno M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014; G.L. TOSATO - L. BELLODI, *Il nuovo diritto europeo della concorrenza*, Torino, 2004; A. FRIGNANI - S. BARIATTI (a cura di), *Diritto della concorrenza nella UE*, in *Trattato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, Padova, 2013; S. BASTIANON, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Milano, 2005; L.P. FEDERICO, *Il diritto europeo della concorrenza*, Padova, 2007; A. PAPPALARDO, *Il diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Torino, 2018. Il tema della concorrenza è stato naturalmente oggetto anche di importanti studi da parte della dottrina agrarista ed è trasversale a numerosi scritti, impossibili da richiamare in questa sede. Per un approccio generale e iniziale cfr. almeno A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, il quale ricostruisce la legislazione antitrust dedicata all'agricoltura in rapporto a quella generale, e dedicando attenzione anche al modello americano; dello stesso A. v. anche «*Agricoltura*» e «*tutela della concorrenza*» nel nuovo art. 117 Cost., in E. ROOK BASILE (a cura di),

Focalizzandosi su quest'ultimo tema, un approfondimento non può prescindere dagli obiettivi di politica agricola comune. Con un complesso di disposizioni rimasto sostanzialmente immutato fin dal Trattato di Roma<sup>3</sup>, l'art. 42 TFUE sollecita per il settore agricolo una normativa speciale in materia di concorrenza, funzionale a perseguire gli obiettivi dell'art. 39 TFUE, e ciò, come chiarito proprio da quest'ultima norma, per il carattere particolare dell'agricoltura, la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti, il rilievo che l'attività primaria è inscindibilmente connessa agli altri comparti economici.

Passando dalle fonti primarie a quelle derivate, anche qui si registrano scelte in continuità con l'esperienza pregressa. Nonostante Parlamento e Consiglio ben avrebbero potuto avvalersi dei poteri conferiti dall'art. 42

---

*Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura, atti del Convegno di Siena, 25-26 novembre 2005*, Milano, 2006, 35. In argomento, cfr. pure L. COSTATO, *Il libero mercato e lo Stato*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2015, 89 che indaga, nel settore agricolo, il rapporto tra mercato e politica, soffermandosi sull'esigenza di garantire un equilibrio e su come questo possa essere costruito su norme rigorose, la cui applicazione garantisce un'adeguata regolazione della domanda e dell'offerta nel descritto contesto di mercato; E. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano, 1988 è stata tra le prime ad aver colto il ruolo svolto dall'impresa agricola e l'esigenza di garantirle una protezione all'interno delle dinamiche concorrenziali; sempre sotto questo profilo, A. GERMANÒ, *Gli imprenditori agroalimentari e gli aiuti di Stato*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto agrario. III. Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 249, guarda al ruolo assegnato agli aiuti di Stato, anche in rapporto alla disciplina generale, nel contesto di tutelare e valorizzare il ruolo dell'agricoltura e dell'impresa; come sottolinea M. GOLDONI, *Le regole di filiera e il mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 867, il cui scritto riproduce l'intervento conclusivo del seminario tenuto a Firenze il 21 e il 22 novembre 2021 [gli atti sono stati raccolti nel volume di S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli, 2021], tutto ciò genera un sistema dai tratti decisamente complessi, dove l'eccezionalismo agricolo ne esce mortificato, mentre, invece, dovrebbe essere valorizzato; su questo profilo si sofferma poi anche I. CANFORA, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto agrario. III. Il diritto agroalimentare*, cit., 209 la quale, nel focalizzarsi anche sul rapporto tra disciplina europea e nazionale, rileva che, nonostante l'agricoltura dovrebbe essere destinataria di un sistema di regole speciali dedicato alla concorrenza, storicamente il legislatore ha deciso di estendere alla materia la disciplina generale, salvo talune eccezioni, su cui si avrà modo di soffermarsi in corso di trattazione; L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO - L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, 12, che ripercorre le linee guida fondamentali che regolano la disciplina della concorrenza europea.

<sup>3</sup> Su questo profilo, cfr. su tutti L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti alimentari nel TFUE*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO - L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., 3, pur con la precisazione, ricordata da L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., 15, che l'unica modifica ha riguardato il ruolo del Parlamento che, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha rafforzato la sua posizione nella procedura legislativa.

TFUE e dedicare alla concorrenza una disciplina speciale<sup>4</sup>, è fin dagli anni '60 che si conferma la decisione di estendere all'intero settore quanto previsto dai Trattati in materia di intese anticoncorrenziali<sup>5</sup>, salve talune eccezioni, legate alla promozione della cooperazione<sup>6</sup>. Guardando all'oggi, le norme dedicate alla concorrenza incidono tutte sull'art. 101 TFUE<sup>7</sup> e consistono negli accordi necessari al conseguimento degli obiettivi di politica agricola comune (209); accordi tra produttori agricoli (209); accordi e pratiche di organizzazioni interprofessionali riconosciute (210), cui si sono aggiunte, a partire dal 2021, le iniziative verticali e orizzontali per la sostenibilità (210 *bis*). Scorrendo sempre il reg. (UE) n. 1308/2013<sup>8</sup>, introducono ulteriori eccezioni all'art. 101 TFUE anche

<sup>4</sup> Seguendo così gli auspici della dottrina, su tutti cfr. A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, cit., 145.

<sup>5</sup> Sul punto, la prima disciplina dedicata alla concorrenza in agricoltura fu il reg. (CEE) n. 26/1962, più volte modificato e infine sostituito dal reg. (CE) n. 1184/2006, ancora vigente. Tuttavia, con l'approvazione del reg. (CE) n. 1234/2007 istitutivo della c.d. OCM Unica, la disciplina sulla concorrenza è stata ivi riversata, relegando il reg. (CE) n. 1184/2006 a un ambito applicativo residuale e circoscritto a quei prodotti che non ricadono nella disciplina OCM (aceti di alcole, caffè, carni equine, patate non da fecola, sughero). Come è noto, il reg. (CE) n. 1234/2007 è stato poi sostituito dal reg. (UE) n. 1308/2013, modificato prima dal reg. (UE) n. 2017/2393 (c.d. «regolamento *omnibus*») e poi dal reg. (UE) n. 2021/2117. Sull'evoluzione storica della normativa concorrenziale, cfr. I. CANFORA, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, cit., 211.

<sup>6</sup> In questo senso A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., 145 del quale v. anche *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, 536 nonché I. CANFORA, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, cit., 213; secondo entrambi gli A. l'intera disciplina derivata avrebbe fatto un'applicazione opposta del principio affermato dall'art. 42 TFUE. D'altra parte, per L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., 16, l'art. 42 TFUE non è una norma dalla immediata portata precettiva ma si sostanzia in una autorizzazione, da parte del legislatore, a non applicare tutta o parte della disciplina concorrenziale.

<sup>7</sup> Nel rilevare che non si riscontrano norme speciali per l'abuso di posizione dominante, per L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., 23 è particolarmente difficile che un'impresa agricola possa coprire tale posizione sul mercato, non fosse altro perché il contesto europeo continua ad essere caratterizzato dalla presenza di realtà di piccole dimensioni.

<sup>8</sup> Nel soffermarsi sul dato letterale dell'art. 206 del reg. (UE) n. 1308/2013 che esordisce con «*salvo diversa disposizione del presente regolamento*», per L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., 19 le deroghe all'art. 101 TFUE non debbono essere ricercate solo negli artt. 209, 210 e, oggi, 210 *bis*, ma in tutto il regolamento. In tal senso v. anche Corte giust. UE 14 novembre 2017, in causa C-671/15, c.d. sentenza Indivia. Nel caso di specie, per fronteggiare una grave crisi che aveva colpito il mercato dell'indivia, alcune OP e AOP avevano tra loro concordato un prezzo minimo, la fissazione di un tetto alle produzioni e lo scambio delle informazioni relative all'andamento del mercato. Tale intesa, sanzionata dall'AGCM francese, è giunta fino all'attenzione della Corte di giustizia, che ha dichiarato invalidi gli accordi tra differenti OP e AOP. In termini generali, la sentenza va segnalata perché ha comunque ribadito la preminenza della PAC rispetto agli altri obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza (par. 37), chiarendo

gli artt. 152, par. 1 *bis* sulle attività delle Organizzazioni dei produttori (OP)<sup>9</sup> in materia di pianificazione della produzione, ottimizzazione dei costi, immissione sul mercato e negoziazione; l'art. 172 *ter* sulla fornitura da parte delle Organizzazioni interprofessionali (OI)<sup>10</sup> di indicazioni

---

che la disciplina pensata per l'agricoltura dovrebbe avere un carattere autonomo ed eccezionale rispetto a quella generale. Inoltre, ai fini che qui rilevano, la sentenza chiarisce che le eccezioni all'applicazione dell'art. 101 TFUE debbono essere ricercate in tutto il reg. (UE) n. 1308/2013 per consentire alle OP di perseguire gli obiettivi alle medesime assegnati. Per un commento alla pronuncia, v. A. JANNARELLI, *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in questa Riv., 2018, 109 ss., il quale si sofferma su come essa abbia influenzato il successivo reg. (UE) n. 2017/2393 e sia stata alla base di un forte attrito tra Parlamento e Commissione.

<sup>9</sup> Come ricorda I. CANFORA, *Organizzazioni dei produttori agricoli* (voce), in *Dig. Disc. priv.*, Sez. civ. XI, Milano, 2018, 355, della quale v. anche *Le cessioni dei prodotti tramite le organizzazioni di produttori*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO - L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., 147, le OP costituiscono una delle forme che può assumere l'associazionismo economico tra produttori agricoli, in funzione di definire modalità di cessione dei prodotti, servizi in comune, norme di condotta. In particolare, prosegue l'A., alle OP è assegnato un ruolo di regolazione del mercato agroalimentare in tutti i settori produttivi. Ad esse possono dunque essere riconosciute tanto funzioni normative, che consistono nel definire al proprio interno regole di comportamento per gli associati che dovrebbero migliorare la corrispondenza tra domanda e offerta, quanto operative, quando sia prevista la commercializzazione dei prodotti degli associati, che potrà avvenire tramite la sottoscrizione di contratti quadro o direttamente dall'OP. La loro disciplina si rinviene agli artt. 152 ss. del reg. (UE) n. 1308/2013 i quali dispongono, per l'esercizio delle funzioni attribuite, l'obbligo di un preventivo riconoscimento da parte dello Stato entro i cui confini opera l'organizzazione, chiarendo che esso potrà intervenire anche laddove l'OP eserciti una sola delle attività tipizzate dal legislatore. Secondo L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., 20, sotto la denominazione di OP sono ricondotti organismi di carattere associativo che svolgono attività potenzialmente molto diverse tra loro. Con particolare riferimento alla disciplina sulla concorrenza, sulle funzioni delle OP ha anche inciso la già richiamata pronuncia *Indivia* (Corte giust. UE 14 novembre 2017, in causa C-671/15) e il successivo regolamento *omnibus* reg. (UE) n. 2017/2393, che hanno portato, tra l'altro, all'adozione di un nuovo art. 152, par. 1 *bis*, che introduce una ulteriore deroga all'art. 101, par. I., TFUE, cui si aggiungono anche la possibilità per le OP di chiedere un parere preventivo alla Commissione sulla legittimità degli accordi e al potere delle autorità nazionali di poter far cessare o modificare talune intese laddove ostacolano la concorrenza o compromettano gli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE.

<sup>10</sup> Le OI sono strutture associative costituite «da rappresentanti delle attività economiche connesse alla produzione e ad almeno una delle seguenti fasi della catena di approvvigionamento: trasformazione o commercio, compresa la distribuzione, di prodotti di uno o più settori» [art. 157, lett. a)]. La loro attività incide sul funzionamento dei mercati e consiste nello svolgimento di una funzione di collegamento e coordinamento all'interno della filiera, che si estrinseca in compiti di ricerca e informazione, e più in generale di conoscenza del mercato, pur senza alcun coinvolgimento diretto nelle attività di contrattazione o produzione, trasformazione e distribuzione del prodotto [così L. PAOLONI, *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO - L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., 155, della quale v. anche L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova 2000; EAD., *Organizzazioni interprofessionali* (voce), in *Dig. Disc. priv.*, Sez. civ., Torino, 2003, 989]. La loro disciplina è contenuta agli artt. 157 ss. del reg. (UE) n. 1308/2013. Tra i loro compiti,



non vincolanti di orientamento sui prezzi relativi alla vendita di uve; l'art. 222 relativo agli accordi e alle decisioni<sup>11</sup>, assunte tanto a livello orizzontale quanto all'interno delle OI, allo scopo di risolvere una situazione di grave squilibrio dei mercati.

Nell'ambito di questa elencazione, su cui si avrà modo di meglio tornare in prosieguo, (i) l'introduzione dell'art. 210 *bis*, (ii) le novità inserite a seguito della riforma operata già dal reg. (UE) n. 2017/2393<sup>12</sup>, (iii) unitamente alle altre modifiche «chirurgiche» previste dal reg. (UE) n. 2021/2117<sup>13</sup> alle forme di cooperazione già in precedenza in vigore, pur

---

può anzitutto essere annoverato quello di migliorare la conoscenza e la trasparenza della produzione e del mercato ma anche il rilevamento dei prezzi pubblici, la fornitura di informazioni per orientare la produzione, la ricerca di metodi volti a limitare l'uso di prodotti zoonosanitari, incrementare la sicurezza alimentare e la salute degli animali. A seguito dell'entrata in vigore del reg. (UE) n. 2017/2393 se ne sono poi aggiunti altri, tra cui anche la possibilità di definire clausole di ripartizione del valore lungo la filiera. Al pari delle OP, anche le OI debbono essere riconosciute, con la precisazione che, laddove le OI operino in diversi settori, possono ottenere differenti riconoscimenti. Sempre in analogia con le OP, l'art. 164 del reg. (UE) n. 1308/2013 dispone che è possibile richiedere alle autorità di uno Stato membro di estendere agli operatori non associati taluni accordi, decisioni o pratiche concordate all'interno dell'organizzazione richiedente, purché tale estensione sia funzionale a perseguire uno degli obiettivi tracciati dal successivo paragrafo 4. Per un approccio generale alle OI, oltre all'A. sopra citata, cfr. anche A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., 94, per il quale, sebbene si tratti di organismi di diritto privato, sono enti che hanno una rilevanza anche pubblicistica, operando nel mercato e per il mercato; L. RUSSO, *I contratti della filiera agroalimentare nel quadro della nuova politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 478 che si sofferma sul ruolo di coordinamento svolto dalle OI sui diversi soggetti che operano lungo la filiera.

<sup>11</sup> La norma, invece, non menziona le pratiche, supponendo dunque che tali accordi siano formalizzati, pur dovendosi rammentare che, secondo la Corte di giustizia, la distinzione tra «accordi», «decisioni di associazioni» e «pratiche concordate» sia artificiosa, rilevando che tali nozioni si sovrappongono e «ricomprendono forme di collusione che condividono la stessa natura e si distinguono solo per la loro intensità e per le forme con cui si manifestano» (Corte giust. CE 8 luglio 1999, in causa C-49/92 P, *Commissione c. Anic Partecipazioni*, par. 131, in *Racc.* 1999, I-04125).

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

<sup>13</sup> Regolamento (UE) n. 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n.

sollecitando una riflessione sul loro impatto nel mercato agroalimentare europeo, si inquadrano, comunque, entro un approccio del legislatore alle politiche concorrenziali che parrebbe porsi in sostanziale continuità rispetto al passato.

Se non sono mutate le norme di riferimento dei Trattati<sup>14</sup>, né parrebbe – quanto meno in apparenza – cambiato l'approccio del legislatore europeo alle politiche concorrenziali in agricoltura, è un'operazione molto più complessa definire come la sostenibilità incida sulla concorrenza ed entri in relazione con gli obiettivi tracciati dall'art. 39 TFUE.

Per quanto gli obiettivi di politica agricola comune possano avere una collocazione nello spazio occupato dalla sostenibilità, l'estensione del principio non è esaurita e i problemi di coordinamento non sono affatto trascurabili. Sebbene diverse norme dei trattati parlino di sostenibilità<sup>15</sup>, questa è invocata solo nominalmente, seguendo un approccio prevalentemente ambientalista, che però non ne esaurisce la portata. Ciò le

228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

<sup>14</sup> Per completezza, sebbene non sia mutata la formulazione degli art. 38 ss. TFUE, ciò non significa che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non abbia avuto impatti sull'agricoltura. In data 25 giugno 2010 si è svolta una giornata di studio a Pisa dedicata a questo tema e intitolata *Il Trattato di Lisbona: quali novità per la regolamentazione dell'agricoltura*, i cui atti sono stati poi pubblicati nel secondo fascicolo della *Riv. dir. agr.*, 2010, ed ivi gli scritti di M. GOLDONI, *Introduzione ai lavori della giornata di studio* (p. 169); A.M. CALAMIA, *Nuovi equilibri istituzionali dopo Lisbona* (p. 173); L. COSTATO, *L'euro: l'utopia possibile* (p. 193); F. ALBISINI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona* (p. 206); M. D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?* (p. 248); F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile* (p. 261); A. GERMANO, *Sugli aiuti di Stato al commercio dei prodotti agricoli* (285); S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona* (p. 290); A. JANNARELLI, *Brevi considerazioni finali* (p. 302).

<sup>15</sup> In tal senso si rammenta l'art. 3 TUE, il quale introduce il principio dello sviluppo sostenibile (par. 3) per poi aggiungere che l'Unione «contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra», prevedendo anche una serie di criteri che vanno a costruire il concetto; l'art. 21 TUE, dedicato alle relazioni internazionali, le orienta a «favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà» [par. 2, lett. d)] e a «contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile» [par. 2, lett. d)]; l'art. 11 TFUE, «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Per un commento generale a tali norme si rinvia a A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014; F. POCAR - M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, in G. CIAN - A. TRABUCCHI (diretto da), *Breviaria Iuris*, Padova, 2014; M. KELLERBAUER - M. KLAMERT - J. TOMKIN (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford, 2019.

consente di poter occupare spazi sempre più estesi, che non dovrebbero però entrare in conflitto con altri obiettivi posti dai Trattati, in particolare con quelli di politica agricola comune che, nell'impostazione seguita dalla Corte di giustizia, hanno finora sempre prevalso<sup>16</sup>. In questo contesto, il recente art. 210 *bis*, rubricato iniziative orizzontali e verticali per la sostenibilità, introduce nuove eccezioni all'art. 101 TFUE, se funzionali al perseguimento di obiettivi di sostenibilità, senza che ciò significhi poter prescindere dagli obiettivi di politica agricola comune. Da qui, le considerazioni che seguono le quali, muovendo dalla novella dell'art. 210 *bis*, intendono definire quale sia il rapporto tra sostenibilità e obiettivi di politica agricola comune, e come esso si declini entro la cornice della regolamentazione concorrenziale.

---

<sup>16</sup> Cfr. Corte giust. CE 5 ottobre 1994, in causa C-280/93, *Germania c. Consiglio*, in *Racc.* 1994, I-04973, ove, a commento dell'art. 42 TFUE, si legge che «sono riconosciuti nel contempo la priorità della politica agricola rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza e il potere del Consiglio di decidere in quale misura le regole di concorrenza vengono ad applicarsi nel settore agricolo» (par. 61). Lungo la stessa linea, sebbene con dichiarazioni meno forti, si colloca anche Corte giust. CE 9 settembre 2003, in causa C-137/00, *Milk Mark Ltd*, in *Racc.* 2003, I-07975, laddove chiarisce che i provvedimenti emessi dalle autorità nazionali in materia di concorrenza non possono compromettere il raggiungimento degli obiettivi di politica agricola comune (par. 94), pur ritenendo che la presenza di una OCM non costituisce uno spazio senza concorrenza, ma le regole della concorrenza si conformano alle esigenze del mercato agricolo (par. 57 e ss.); da ultimo, il principio è affermato anche da Corte giust. UE 14 novembre 2017, in causa C-671/15, cit., par. 37, «nel perseguire gli obiettivi di instaurazione di una politica agricola comune e di creazione di un regime di concorrenza non falsata, l'articolo 42 TFUE riconosce la preminenza della politica agricola comune rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza e il potere del legislatore dell'Unione di decidere in quale misura le regole di concorrenza trovano applicazione nel settore agricolo». Sulla prevalenza degli obiettivi di politica agricola comune rispetto alle altre norme del Trattato, si sofferma anche A. GERMANÒ, *Il principio della libertà di concorrenza e la disciplina comunitaria dell'agricoltura*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1996, 77. Però, a seguito dell'entrata in vigore del reg. (UE) n. 1308/2013, per A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., 152, il quale muove dai 'considerando' 171-173 del menzionato regolamento, gli obiettivi PAC iniziano ad essere prospettati come limiti all'applicazione della disciplina concorrenziale, giustificando la scelta sulla base dei livelli di concentrazione che si rinvengono all'interno della filiera, tali da imporre l'esigenza di tenere distinte le regole da destinare agli imprenditori agricoli rispetto a quelle applicabili agli altri operatori.

## **2. - La progressiva emersione del principio di sostenibilità quale guida per gestire le crisi nel settore agroalimentare, nei documenti strategici adottati dalla Commissione.**

Nell'approcciarsi al problema, è necessario definire preliminarmente alcune coordinate di contesto, utili a descrivere un momento storico di transizione, dove non sempre sembra adeguatamente tracciata la direzione che sta seguendo il legislatore.

Come ha ricordato Jean Monnet, l'Europa «sarà forgiata nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per quelle crisi». Ebbene, le diverse crisi che hanno colpito il vecchio continente negli ultimi anni hanno inciso su pressoché tutti i comparti produttivi, non esclusa l'agricoltura. La globale crisi economica del 2008, nel portare l'attenzione sulla distribuzione della ricchezza nel mondo, ha aggravato anche il problema di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Nel richiamare quanto già autorevolmente ricordato in dottrina, in un contesto di già iniqua distribuzione degli alimenti, molti agricoltori hanno iniziato a orientare la loro attività verso il settore energetico e la produzione di energia verde, con conseguente contrazione delle produzioni agricole destinate all'alimentazione e significativo aumento dei prezzi<sup>17</sup>. Durante il COVID-19, l'efficiente funzionamento della filiera alimentare è stato messo a dura prova e si sono poste difficoltà non trascurabili per la re-

---

<sup>17</sup> Gli effetti della crisi del 2008 anche nel settore agroalimentare sono uno degli elementi, insieme al consumo delle risorse energetiche, ai cambiamenti climatici, ai movimenti migratori e al ruolo sociale della *food security*, da cui prende le mosse il volume di A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, Torino, 2015, 3, il quale introduce il concetto di *agflation* per descrivere l'anomala crescita dei prezzi dei prodotti agricoli destinati all'alimentazione umana, dovuta a una forte contrazione della relativa offerta, imputando tale fenomeno, tra le varie e molteplici cause, anche al rafforzamento del potere economico in mano alle industrie alimentari e di trasformazione, che aveva determinato un indebolimento delle tutele per gli agricoltori, tale da aver costretto molti di loro a orientare le loro attività verso il settore energetico, con la conseguenza di aver reso nuovamente attuale il problema della *food security*. In termini analoghi si orienta anche P. DE CASTRO, *Corsa alla terra: cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Roma, 2011 per il quale l'instabilità dei mercati delle materie prime agricole, la crescita demografica, la modificazione delle diete, i vincoli ambientali e le conseguenze del cambiamento climatico sono alla base di un evidente problema di sicurezza alimentare. Sul rapporto tra *food security* e settore energetico, si è poi soffermata anche S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 323, la quale, pur rammentando che l'approvvigionamento energetico costituirà una delle grandi sfide del XXI secolo, mette in guardia dal rischio che una incentivazione delle colture agroenergetiche potrebbe portare a una diminuzione delle colture destinate all'alimentazione. Sempre sullo stesso tema cfr. anche P. LATTANZI, *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Macerata, 2008.

peribilità di taluni alimenti, dovute a interruzioni a livello logistico delle catene di approvvigionamento, carenze di manodopera, cambiamento dei modelli di consumo<sup>18</sup>. La crisi geopolitica causata dal conflitto bellico Russo-Ucraino ha avuto ripercussioni gravi sul settore agricolo e della trasformazione alimentare. L'introduzione di dazi e restrizioni, il forte aumento dei costi di produzione, unitamente all'aumento del prezzo dell'energia, ha toccato diversi settori, tra cui la produzione di cereali, oli vegetali e allevamento<sup>19</sup>. Rammenta poi la Commissione<sup>20</sup> che le situazioni di crisi alimentare, ma più in generale quelle legate a settori strategici dell'economia, possono incidere significativamente sui mercati finanziari mondiali, in particolare per quanto riguarda la liquidità e la volatilità nel commercio di materie prime, senza dimenticare, come hanno anche dimostrato i fatti che hanno poi scatenato i conflitti legati alla c.d. primavera araba, gli importanti movimenti migratori, cui si accompagnano le gravi conseguenze umanitarie ed economiche. Ad aggravare ulteriormente il contesto di riferimento, non possono passare sottotraccia le emergenze determinate dall'incedere dei cambiamenti climatici, che in futuro avranno un impatto sempre più importante sull'ambiente e il paesaggio, andando così ad incidere in maniera piuttosto significativa anche sulle produzioni agroalimentari. Nell'esigenza di cercare una risposta alle politiche neoliberiste, esclusivamente centrate sulla tutela del consumatore, queste crisi hanno contribuito a spingere la Commissione verso l'adozione di diversi ed eterogenei provvedimenti che, unitariamente letti, sembrerebbero convergere e voler innescare un processo di conversione verso un modello economico policentrico, guidato dal principio di sostenibilità<sup>21</sup>. Per

---

<sup>18</sup> In argomento, v. anche comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final, 1 e 12.

<sup>19</sup> Nella comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, C (2023) 1711 final, la Commissione rammenta che i settori toccati dal conflitto bellico sono anche quello dei vini e delle bevande spiritose, prodotti ortofrutticoli, cioccolata, dolciumi, alimenti per lattanti, alimenti per animali da compagnia.

<sup>20</sup> *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit., 1.

<sup>21</sup> Anche qui il richiamo corre agli importanti studi di A. JANNARELLI, tra i quali cfr. *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., «la realtà effettuale sotto i nostri occhi ha messo in evidenza l'attuale inadeguatezza del modello neoliberistico», per quanto

quanto il pensiero corra immediatamente al *Green Deal*<sup>22</sup> e, con specifico riguardo al settore agroalimentare, alla *Strategia From farm to fork*, ci sono anche altri provvedimenti di *soft law* che meritano di essere richiamati e che incidono nel settore qui in esame, quello della concorrenza in agricoltura.

Per meglio coglierne il significato, è anche qui opportuno qualche brevissimo cenno di contesto. Se la disciplina concorrenziale contenuta nei Trattati è rimasta immutata nel settore agricolo ed è da sempre stata orientata verso il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE, per quanto concerne gli altri settori è stato avviato un percorso di generale ripensamento. A partire dal Trattato di Lisbona, la concorrenza ha progressivamente assunto una funzione strumentale, il cui orientamento non era però inizialmente chiaro. Sin dal 2008, nella volontà di «completare il processo avviato dal Trattato di Amsterdam e di Nizza»<sup>23</sup>, gli Stati membri hanno abbracciato sempre di più l'idea di intraprendere forme di cooperazione non solo di carattere economico, per interessarsi e promuovere anche altri valori. Inizia così lentamente a proporsi un'idea differente di mercato, che da luogo di libero scambio ambirebbe a divenire spazio per la tutela dei diritti<sup>24</sup>. La dottrina si è così soffermata

---

«tale inadeguatezza non ha condotto alla sostituzione (...) bensì ad una tendenziale, per quanto cauta, correzione dei paradigmi su cui esso si basa» (460). Tuttavia, la precedente impostazione liberista, orientata a perseguire il *consumer welfare*, dovrebbe ora orientarsi verso un modello policentrico, «indirizzato a proteggere anche altri valori, in termini di *social justice*, pur sempre assunti come intrinseci ad un capitalismo democratico e all'ordinamento liberale, e verso i quali la disciplina della concorrenza non sarebbe e non dovrebbe essere indifferente» (462).

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

<sup>23</sup> Così letteralmente esordisce il Trattato di Lisbona.

<sup>24</sup> Il tema riporta all'attenzione il dibattito su quale sia il ruolo del mercato e su come il diritto possa incidere sul suo funzionamento. Provando a ricostruirne le linee essenziali, l'idea di mercato quale luogo naturale si è sviluppata a partire dal secolo XVIII quando si è sviluppata la dottrina della fisiocrazia che ipotizzava un ordine naturale dei fenomeni economici, fondato sul motto del *laissez faire, laissez passer*. Il principio è stato poi teorizzato da A. SMITH nel noto saggio *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* del 1776, ove si afferma che esiste un ordine armonioso e benefico delle cose che si manifesta ovunque la natura è abbandonata a sé stessa, finendo per negare ogni compito economico dello Stato e riconoscendo la concorrenza come forza regolatrice dei valori economici. Lungo questa corrente di pensiero si colloca anche F. BASTIAT, sostenitore del giusnaturalismo e per il quale l'intervento dello Stato nella vita dei singoli privati era da considerarsi inefficiente ed economicamente svantaggioso (*Sofismi economici*, tr. it. F. Perez, Firenze, 1871, consultabile integralmente su *google books*). Il pensiero di quest'ultimo ha così posto le basi per lo sviluppo della scuola austriaca, tra i cui esponenti principali si può annoverare anche il premio Nobel per l'economia F.A. VON HAYEK, estremamente critico

sulla scomparsa della concorrenza dalle finalità dell'Unione europea, divenuta ora uno strumento utile a raggiungere gli scopi dichiarati dal riformulato art. 3 TUE, norma che lega l'instaurazione di un mercato interno agli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>25</sup>.

dell'intervento statale in economia, ritenendo che un sistema di prezzi liberi avrebbe creato un ordine spontaneo efficiente (*La via della schiavitù*, tr. it. D. Antiseri, Macerata, 2011). In replica alle teorie giusnaturaliste ed alla scuola austriaca, si contrappone il pensiero di J.M. KEYNES. La sua opera *The General Theory of Employment, Interest and Money* del 1936 (*Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, tr. it. G. La Malfa, Milano, 2019) ha dato inizio a quella che è stata chiamata rivoluzione keynesiana, proponendo un modello secondo il quale non può esistere il mercato senza un intervento regolatore dello Stato, con misure di politica di bilancio e monetaria. Questa teoria, per arrivare ai giorni nostri, ha così posto le basi per un incontro tra economia ed etica. Secondo il nobel per l'economia A.K. SEN (*Etica e economia*, tr. it. S. Maddaloni, Bari, 2006; *L'idea di giustizia*, tr. it. L. Vanni, Milano, 2010) lo scopo dell'economia non è solo la scelta del mezzo più utile per conseguire un determinato scopo ma anche quello di una scelta tra fini alternativi che responsabilizzi gli studiosi nei confronti della globalità dei problemi umani. Lungo questa linea e spostandosi al sapere giuridico, R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982, pur muovendosi nell'orizzonte culturale di un Paese di *common law*, enfatizza il ruolo dei principi e dei valori, in contrapposizione alla teoria giuspositivista di H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Torino, 1961. Con riferimento infine al contesto italiano, N. IRTI mette in evidenza le criticità di una concezione del mercato come *locus naturalis*, rilevando come proprietà privata, concorrenza e politica non esistano *in rerum natura* ma siano scelte della politica che si traducono ed esprimono in istituti giuridici (*L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 2003). Prosegue poi l'Autore rilevando che ogni mercato è costituito dal diritto e ogni diritto è posto in base a certi criteri e per raggiungere determinati fini che taluni definiscono valori ma che, invece, non dovrebbero trovare cittadinanza nel mondo giuridico (*L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998, 79; *Il salvagente della forma*, Roma-Bari, 2007, 51). Su altro versante, sempre muovendo dal presupposto che il diritto sia un *prìus* rispetto al mercato ma senza condividere le conseguenze nichiliste, si colloca il pensiero di V. SCALISI che difende l'idea che il diritto stesso, in quanto dover essere, sia un sistema che esprime determinati e specifici valori [*Assiologia e teoria del diritto (rileggendo Rodolfo De Stefano)*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, 1], così allineandosi a quell'idea che già era stata espressa da S. PUGLIATTI per il quale l'ordinamento giuridico è realtà complessa e oggettiva, composta di fatti e di valori che nascono dall'esperienza (*Continuo e discontinuo nel diritto*, in Id., *Grammatica e diritto*, Milano, 1978, 87) e da A. FALZEA che individua nel tipo e nello stile di vita di una comunità la genesi della giuridicità (*Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto di diritto*, Milano, 2008, 381).

<sup>25</sup> Rispetto alla formulazione originaria, l'art. 3 TUE elimina il richiamo alla «concorrenza non falsata» e introduce il principio per cui l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Ricorda M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, cit., 193, che tale sostituzione fu fortemente voluta dalla Francia, sulla base dell'assunto che la concorrenza non può costituire un valore in sé ma va tutelata in funzione di altri obiettivi, pur precisando che questa è da sempre stata un mezzo per raggiungere risultati di rango collettivo, interpretando la modifica in termini di rifiuto da parte del legislatore europeo di posizioni liberistiche estreme. G.L. TOSATO, *Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?*, in F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2010, 483, però, si chiede se ciò porterà a una maggiore flessibilità nella gestione delle regole di concorrenza, per dare spazio a obiettivi di politica industriale e interessi di carattere pubblicistico, oppure se le regole e i vincoli costituiranno un freno al dinamismo delle forze di

In questa transizione sommariamente sintetizzata, sembra collocarsi una comunicazione della Commissione, pubblicata proprio sul finire del 2021, dopo aver testato l'effettività di quel quadro emergenziale temporaneo per reagire alle conseguenze del COVID-19<sup>26</sup> e quando la circolazione del virus era ormai sotto controllo. La comunicazione, intitolata *Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide*<sup>27</sup>, manifesta l'intenzione a riesaminare tutte le vigenti politiche concorrenziali, in funzione di promuovere la ripresa dell'UE dopo la pandemia<sup>28</sup>, da costruire intorno a tre poli: creare un mercato interno più resiliente, promuovere l'attuazione del *Green Deal*, accelerare la transizione digitale. Al di là dei tecnicismi, l'intero documento è ispirato dall'idea che la concorrenza possa fornire un fondamentale contributo «a un mercato unico verde, digitale e resiliente»<sup>29</sup>. L'affermazione non va trascurata perché, lungo la scia già tracciata dal *Green Deal*, la Commissione sembra finalmente assumere una maggiore consapevolezza sulla spinta innovatrice introdotta dal Trattato di Lisbona e guarda alla concorrenza non come valore da tutelare in sé e per sé ma quale veicolo per raggiungere determinati obiettivi, costruiti intorno al principio di sostenibilità. Lungo

---

mercato, registrando che, sotto questo profilo, il Trattato non invia messaggi univoci. Se resta minoritaria la posizione di chi ha ritenuto che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nulla sia sostanzialmente cambiato (P. DE PASQUALE, *Libera concorrenza ed economia sociale di mercato nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 81), altri rilevano che le modifiche dovrebbero portare a una riconcettualizzazione dei valori europei (R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. un. eur.*, 2008, 34). Sotto tale profilo, è stato anche sottolineato come il percorso di integrazione europea per condurre a un maggior benessere della popolazione risulta affidato a un sistema di economia sociale di mercato, che opera coniugando libertà fondamentali e disciplina della concorrenza. Su questi ultimi concetti v. G. VETTORI (a cura di), *Diritti e coesione sociale*, in *Quaderni di Persona e Mercato*, 2015, consultabile in [www.personaemercato.it](http://www.personaemercato.it); M. MAUGERI, *Tutela dei soggetti «deboli» e autonomia privata: dalla fine degli anni '60 al fiscal compact*, in *Persona e Mercato*, 2014, 96; S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, *ivi*, 2011, 37 e, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, anche G. IUDICA, *L'economia di mercato tra Costituzione italiana e Costituzione europea*, in G. IUDICA - G. ALPA (a cura di), *Costituzione europea e interpretazione della Costituzione italiana*, Napoli, 2006, 165.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19*, (2020/C 91 I/01), modificata dalle comunicazioni della Commissione C (2020) 2215, C (2020) 3156, C (2020) 4509, C (2020) 7127, C (2021) 564 e C (2021) 8442.

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide*, COM (2021) 713 final

<sup>28</sup> Al momento della pubblicazione della Comunicazione il conflitto russo-ucraino non era ancora esploso.

<sup>29</sup> Così è intitolato il par. 3 della Comunicazione, *Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide*, cit.



la stessa direzione, a marzo 2023, dunque in pieno conflitto bellico, la Commissione ha poi pubblicato una ulteriore comunicazione destinata agli aiuti di Stato<sup>30</sup>. A differenza di quelle precedenti rilasciate durante la pandemia, da cui comunque trae ispirazione, il suo titolo contiene un richiamo espresso alla «*transizione*», facendo così emergere la volontà di promuovere un passaggio verso un ripensamento del vigente modello di sostegni, anche qui da collocarsi nell'orizzonte di perseguire scelte di maggiore sostenibilità<sup>31</sup>. Nel semplificare la disciplina emergenziale sugli aiuti di Stato fino al 2025, si insiste molto sulla produzione di energia proveniente da fonti rinnovabili ma, in termini più generali, si delinea un nuovo quadro che dovrebbe agevolare e accelerare la transizione verde. Esso dovrebbe permettere alle imprese di accedere a svariate agevolazioni per portare l'Unione a essere più *green* e meno dipendente da Paesi terzi. Il provvedimento, infatti, si inserisce tra quelle misure volte ad attuare il nuovo *Piano industriale del Green Deal*, pubblicato il 1° febbraio 2023 e volto a rafforzare la competitività delle industrie e a sostenere la transizione verso la neutralità climatica.

Emerge allora anche un secondo elemento da tenere in considerazione: molti dei provvedimenti pensati per gestire un'emergenza sembrano destinati a diventare, nel futuro, la regola, interessando tanto l'impresa agricola quanto quella commerciale. Sebbene tali comunicazioni non menzionino direttamente la produzione primaria, contengono indistinti e generalizzati richiami alle catene di approvvigionamento, che sembrano suggerire come l'agricoltura non possa ritenersi esclusa. Anzi, dalla loro lettura si evince una vocazione omnicomprensiva, tale da coinvolgere tutti i settori. Il principio di sostenibilità sembra destinato ad avere un'efficacia sempre più estesa, che incide anche sulla regolamentazione del mercato<sup>32</sup>. Parrebbe così che anche le imprese commerciali stiano

---

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, C (2023) 1711 final.

<sup>31</sup> Sotto altro versante, tale iniziativa vorrebbe anche rappresentare la risposta europea all'*Inflation Reduction Act* (IRA), approvato nel 2022 dagli Stati Uniti, per evitare di dirottare verso gli USA investimenti che avrebbero potuto essere eseguiti nel mercato unico europeo. Infatti, l'IRA, fra le altre cose, stanZIA 369 miliardi di dollari destinati all'incremento delle energie rinnovabili, dell'energia nucleare e dei combustibili a zero emissioni di carbonio.

<sup>32</sup> Questi richiami, sebbene sintetici, sembrano comunque bastare per ritenere che molti tra i più recenti interventi strategici siano fortemente ispirati dall'esigenza di dare un'attuazione concreta a quel generale principio di sostenibilità, menzionato dai Trattati solo in termini generali. D'altra parte, l'Unione compete in un mercato globale e ambisce a essere uno dei *leader*

iniziando a muoversi lungo una strada in cui l'impresa agricola si è posizionata già da tempo<sup>33</sup>, pur dovendosi però rammentare che questa si connota per specifici elementi di specialità, che dovranno essere adeguatamente valorizzati<sup>34</sup>.

---

del cambiamento. In questa fase di transizione, la «sostenibilità» è principio che descrive uno specifico modello di società, da poter usare per distinguersi dai *competitor* e, sempre in questa prospettiva, deve così essere inquadrato quell'ampio processo di revisione dell'intera normativa concorrenziale, attualmente in corso. Su questo punto, v. A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, in questa Riv., 2020, 315 che parla di confronto competitivo tra diversi modelli di *food law*, tanto che l'espressione dovrebbe essere declinata al plurale, e sempre del medesimo A., *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., il quale vede come unica prospettiva per il futuro l'esigenza di puntare su una agricoltura sostenibile.

<sup>33</sup> Il rinvio corre a quell'indirizzo dottrinale riconducibile al pensiero di E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1985, 42 che guarda all'agricoltura come un'attività in grado di compendiare le finalità produttive con quelle conservative, su cui poi, negli anni successivi tornano anche A. GERMANÒ, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in B. CARPINO (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, I, Roma, 2002, 428 che si sofferma su come l'agricoltura contribuisca alla tutela dell'ambiente e, in termini più ampi, anche S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012; C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Agr. Ist. Marc.*, 2007, 65, guarda alla terra come bene produttivo e valore da conservare. Sulla scorta di questa intuizione, nell'ultimo periodo la dottrina si è concentrata sul verificare come l'agricoltura possa offrire anche un importante contributo alla conservazione e valorizzazione del paesaggio, nella sua accezione di bene culturale adottata dalla Convenzione europea sul paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata anche dall'Italia, su cui v., da ultimo, N. FERRUCCI (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Napoli, 2022.

<sup>34</sup> L'argomento evoca il tema classico dell'eccezionalismo agricolo, che qui può essere solo accennato. Per opinione tradizionale, l'impresa agricola - e in termini più ampi l'agricoltura come materia - ha sempre goduto di una particolare considerazione da parte del legislatore, riservando al settore discipline speciali di carattere regolatorio e promozionale. Richiamando quanto sintetizzato dalla principale manualistica (A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, IX ediz., Torino, 2022, 2; L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, 3), le ragioni sono molteplici. Un primo argomento riguarda l'alimento che, per la sua capacità nutriente, è essenziale alla sopravvivenza dell'essere umano ma, allo stesso tempo fortemente deperibile. Vi è poi un tema strutturale, legato alla rigidità dei processi produttivi, dipendenti dalla gestione di un ciclo biologico che, nella maggior parte dei casi, avviene ancora sulla terra, esponendo così l'imprenditore a un rischio del tutto peculiare. Concorrono altresì dinamiche di mercato che hanno creato un contesto di scambio strutturalmente instabile a causa di diverse circostanze legate alla inelasticità dell'offerta e della domanda, la strutturale debolezza dell'impresa agricola e le sue dimensioni, con le ripercussioni che questa genera, le asimmetrie informative e gli squilibri lungo la filiera. Ricorda però A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, cit., 10 che il tema dell'eccezionalismo vede oggi contrapposti alcuni, più radicali, che vorrebbero porvi fine; altri, per converso, che insistono per ribadire la necessaria persistenza. Secondo M. GOLDONI, *Le regole di filiera e il mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 867, sul tema deve essere mantenuta un'attenzione elevata, proprio perché l'eccezionalismo agricolo sta oggi vivendo una stagione in cui rischia di uscirne mortificato, dove l'impresa agricola sembra sbiadire nella figura dell'imprenditore agroalimentare, con un sempre minore interesse da parte del legislatore, che non sembra dare adeguato spazio a quel complesso insieme di interessi pubblici, che solo l'agricoltura è in grado di soddisfare. Sebbene alcuni abbiano suggerito di abrogare la figura dell'imprenditore agricolo (R. ALESSI, *La*

Ciò porta all'introduzione del terzo fattore di complessità da considerare, che attiene al funzionamento del mercato agroalimentare. Esso sempre di più si articola e sviluppa secondo logiche di filiera, per cui l'attività di produzione primaria si lega a quella di trasformazione e distribuzione<sup>35</sup>. D'altra parte, che anche i mercati agroalimentari, e di conseguenza la strutturazione della filiera, si stiano orientando verso obiettivi di sostenibilità, emerge anche dalla lettura della strategia *From farm to fork*. Nel contesto tracciato dal *Green Deal*, essa ambisce a valorizzare il rapporto tra natura, agricoltura, industria e consumatori, e si chiede alla filiera di trasformarsi in un modello di sostenibilità e circolarità<sup>36</sup>.

---

ricerca della «specialità» dell'impresa agricola e l'inesorabile tramonto dell'art. 2135 c.c., *ivi*, 2019, I, 182), si tratta di una posizione sostanzialmente isolata, i cui punti di debolezza sono stati contestati dalla più autorevole dottrina, su tutti cfr. la replica di M. GOLDONI, *La ricerca della «specialità» dell'impresa agricola e l'inesorabile tramonto dell'art. 2135 c.c.*, *ivi*, 2019, I, 182. Va peraltro anche aggiunto che, rispetto alla scarsa attenzione da parte del legislatore verso la tematica dell'eccezionalismo agricolo, la giurisprudenza sta iniziando ad assumere maggiore consapevolezza sul tema, come sembra dimostrare la pronuncia del Cons. Stato 2 novembre 2020, n. 6745 che, per la prima volta, riconosce le ragioni per cui il diritto dell'Unione europea riserva all'agricoltura un'attenzione speciale e afferma la prevalenza degli obiettivi di politica agricola comune rispetto a quelli generali di concorrenza, per un commento alla pronuncia v. A. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo all'attenzione della giustizia amministrativa: un atteso riscontro*, in questa Riv., 2020, 39.

<sup>35</sup> Il concetto di filiera rinvia ad un preciso modello economico che, nel settore agroalimentare, segue l'alimento dalla sua fase primaria fino alla tavola del consumatore, tenendo insieme produzione, industria, distribuzione e commercializzazione. L'imprenditore agricolo rappresenta l'anello iniziale della catena, ma anche l'elemento centrale, la cui organizzazione è influenzata da meccanismi produttivi imposti dalla filiera medesima, tanto verticali, dovuti dagli altri segmenti che seguono, quanto orizzontali, volti a regolare i processi paralleli e che si svolgono contemporaneamente [così S. CARMIGNANI, *Filiera agroalimentare* (voce), in *Dig. Disc. priv.*, Torino, 2018, 221]. L'insieme coordinato di queste attività è stato definito *agribusiness*. In questo contesto, F. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare* (voce), in *Dig. Disc. priv.*, Sez. civ., Torino, 2009, 483, distingue tra agroalimentare che comprende le attività e i soggetti impegnati nel *farming* e nel *food processing*; agroindustriale come sottosistema inclusivo delle attività e dei soggetti impegnati nel *farming* e nel *fiber processing*, comprendendo anche la produzione di legname in filiera e di mobili e carta. Secondo A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, 213, il termine agroindustriale è diverso da agroalimentare, «mentre il primo è chiamato a cogliere il complesso delle relazioni che intervengono tra impresa agricola e i settori economici posti a monte della stessa e che forniscono gli *input* necessari per la produzione (...), il secondo fa riferimento alle relazioni che si instaurano tra le strutture produttive agricole e gli operatori economici che nell'ambito della filiera produttiva provvedono alla lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli di base e alla loro commercializzazione sino alla fase della distribuzione finale ai consumatori sotto forma prevalente di alimenti».

<sup>36</sup> In argomento, cfr. S. BOLOGNINI, *L'impiego delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione: tallone d'Achille della strategia «Dal produttore al consumatore»*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, 544 che, nelle pagine introduttive, traccia una sintesi del documento, soffermandosi proprio sul fatto che esso non propone una definizione di sostenibilità agricola e alimentare; in linea con questo presupposto, E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, *ivi*, 2021, I, 64 indaga gli strumenti previsti dalla strategia per la costruzione di una filiera sostenibile, soffermandosi

L'agricoltore non è più dunque l'unico soggetto cui è affidata la funzione di compendiare le finalità produttive con quelle conservative; oggi, piuttosto, sembra doversi convenire con quell'autorevole dottrina che ha sottolineato come questa funzione sia attribuita anche alla filiera che, nel suo essere guardata come paradigma unitario, è composta tanto da imprese agricole quanto da soggetti che operano nelle fasi parallele e successive<sup>37</sup>. Tale approccio, funzionale ad aprire un dialogo tra impresa agricola e commerciale, ha inevitabilmente influenzato anche la nuova PAC, non escluso il reg. (UE) n. 2021/2117 che contiene le modifiche alla previgente disciplina OCM. Infatti, con riguardo al profilo della filiera, tra le varie novità che si vanno ad aggiungere all'art. 210 bis, si suggerisce agli Stati membri di riconoscere soltanto le organizzazioni interprofessionali che garantiscono una rappresentanza equilibrata delle varie fasi della filiera alimentare ('considerando' 52), si ammette la possibilità di concordare clausole di ripartizione del valore lungo la

---

sull'agricoltura biologica quale modello di sostenibilità e sul ruolo assegnato a tutti gli operatori del mercato, ivi incluso il consumatore, per implementare uno sviluppo più vicino ai canoni dell'economia circolare. D'altra parte, basti leggere la *road map* contenuta nell'allegato I della strategia per rendersi conto di come i provvedimenti attesi andranno a toccare l'attività di ogni singolo operatore.

<sup>37</sup> A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., 531 imputa questo approccio a quella impostazione tipica della *food law* interamente incentrata sulla tutela del consumatore, restando indifferente alla diversificazione degli operatori presenti nella filiera agroalimentare, in particolare quelli agricoli, pur dovendo mettere in guardia dalla necessità di non poter assimilare tutti gli imprenditori sotto quell'unica categoria di impresa agroalimentare, senza distinzioni (M. GOLDONI, *Le regole di filiera e il mercato*, cit., 867). In questo contesto, E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, cit., 64, suggerisce di dover ragionare secondo logiche di sistema agroalimentare, da orientare però secondo criteri di sostenibilità. In tal senso, per N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare*, in S. MASINI - V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, 127, la ricerca di una sostenibilità nel settore agroalimentare coinvolge non solo la fase della produzione primaria, circostanza che di per sé non costituirebbe una novità (sull'evoluzione storica del rapporto tra agricoltura e ambiente nella PAC, v. L. RUSSO, *Le «nuove» misure agroambientali della 2023-27: quali novità*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, 142), ma il complesso delle attività che si sviluppano lungo l'intera *food chain*, e da qui l'interesse da parte delle istituzioni europee a delineare obiettivi comuni che segnino i diversi momenti della filiera, fissando regole comuni per tutti gli operatori. Non è dunque un caso che la strategia *From farm to fork* contenga una sezione intitolata «costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, per i produttori, per il clima e l'ambiente», chiarendo poi che «tutti gli attori della filiera alimentare devono fare la loro parte per assicurarne la sostenibilità» (p. 6); inoltre nella *road map* si attende l'adozione di un «quadro legislativo per sistemi alimentari sostenibili» entro il 2023. Lungo questo dialogo ideale, si colloca anche la riflessione di S. MASINI, *Abusi di filiera (agro-alimentare) e giustizia del contratto*, Bari, 2022 che, al di là della considerazione della filiera come paradigma unitario, si concentra su come all'interno di essa si possano verificare tutta una serie di abusi, veicolati dal contratto, ma che potrebbero essere la causa di squilibri e incidere sulla concorrenzialità del mercato.

filiera (art. 172 *bis*)<sup>38</sup>, ci si preoccupa della trasparenza della medesima (art. 222 *bis*), oltre al rilievo che, nel settore vitivinicolo, il nuovo art. 86 sulle menzioni riservate contiene un espresso richiamo alla sostenibilità della filiera.

Infine, valga un'ultima considerazione. Il reg. (UE) n. 2021/2117 individua la propria base giuridica non solo nell'art. 43, par. 2, TFUE, ma menziona anche gli artt. 114 e 118 TFUE<sup>39</sup>, entrambi dedicati al ravvicinamento delle legislazioni, in funzione della creazione di un mercato unico. Sembra allora opportuno provare a capire le ragioni che potrebbero aver suggerito questo ampliamento, dovendo rilevare che tali ultime disposizioni non erano considerate né nella versione originaria del reg. (UE) n. 1308/2013, né nel successivo reg. (UE) n. 2017/2393, né tanto meno sono citate nei regolamenti (UE) n. 2021/2115<sup>40</sup> e n. 2021/2116<sup>41</sup>. La prospettiva del legislatore non pare solo voler suggerire che il settore agricolo entri in dialogo con altri comparti produttivi, altrimenti sarebbe già stato sufficiente l'art. 39, par. 2, lett. c), TFUE, implicitamente richiamato dall'art. 43 TFUE, ove si rammenta che «negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia». Parimenti, il richiamo non sembra voler definire una speciale procedura legislativa di adozione, visto che, sotto questo profilo, gli artt. 43 e 114 TFUE si sovrappongono<sup>42</sup>.

Nella ricerca di un significato da attribuire al rinvio all'art. 114 TFUE, richiamando quanto già autorevolmente sottolineato<sup>43</sup>, il ravvicinamento delle legislazioni fra Stati membri per la realizzazione di un mercato

---

<sup>38</sup> Su questo tema, decisamente delicato, cfr. da ultimo I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, 5.

<sup>39</sup> Per completezza si cita anche l'art. 349 TFUE ma in questa sede ha uno scarso interesse, nella misura in cui riguarda le condizioni speciali per talune regioni insulari.

<sup>40</sup> Regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

<sup>41</sup> Regolamento (UE) n. 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

<sup>42</sup> Né potrebbe essere altrimenti, dovendosi rilevare che il cumulo di basi giuridiche è ammesso solo se vi sia coincidenza tra procedure legislative.

<sup>43</sup> F. ALBISINNI, *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2018, 752.

unico non parrebbe un fine in sé e per sé, ma dovrebbe essere orientato verso specifici scopi, che non sono però tracciati dall'art. 114 TFUE, e ciò perché, prosegue sempre la medesima dottrina, il mercato interno è un valore in negativo, che mira a rimuovere qualunque ostacolo per realizzare quelle libertà di circolazione tracciate dall'art. 26 TFUE.

In tal senso, il cumulo tra basi normative su cui poggia il reg. (UE) n. 2021/2117 potrebbe allora voler significare che nel settore dei mercati agroalimentari, riconducibile alla competenza concorrente dell'Unione, il precedente reg. (UE) n. 1308/2013 non consentiva una piena realizzazione delle libertà economiche previste dal Trattato, rendendo così necessarie tutta una serie di modifiche per un ulteriore ravvicinamento delle disposizioni, funzionali, per l'appunto, a garantire una migliore tutela delle libertà sancite dall'art. 26 TFUE<sup>44</sup>. Detto intervento riformatore può così essere interpretato nel segno di offrire una regolamentazione più efficiente per un mercato che, rispetto al 2013, si è probabilmente mosso e strutturato sempre di più in quella già menzionata logica di filiera, nel tentativo di migliorare un dialogo già aperto tra agricoltura e altri comparti produttivi, ove operano soggetti di diversa natura e portatori di eterogenei interessi. Come avremo modo di vedere, uno dei minimi comuni denominatori che li tiene insieme è il principio di sostenibilità, che ha ispirato diversi interventi, tra cui quelli in materia di concorrenza, con l'introduzione dell'art. 210 bis.

### **3. - L'ingresso del principio di sostenibilità nella PAC 2023-2027.**

I rilievi di contesto che precedono suggeriscono come il principio di sostenibilità abbia ormai fatto il suo ingresso in tutti i settori produttivi, ri-

---

<sup>44</sup> Su questa interpretazione dell'art. 114 TFUE cfr. P. DE PASQUALE - O. PALLOTTA, *sub art. 114*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., 1266. Secondo Corte giust. CE 2 maggio 2006, in causa C-436/03, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.* 2006, I-03733, l'art. 95 CE (oggi 114 TFUE) «abilita il legislatore comunitario ad adottare misure destinate a migliorare le condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno, misure che devono effettivamente avere tale obiettivo, contribuendo alle libertà economiche garantite dal Trattato» (par. 38). In argomento, v. anche T.M. MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno: riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, Bari, 2018; M. KELLERBAUER, *sub art. 114 TFUE*, in M. KELLERBAUER - M. KLAMERT - J. TOMKIN (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A commentary*, cit., 1236.

chiedendo anche al comparto agroalimentare un importante contributo<sup>45</sup>. Se la politica agricola comune è da sempre stata orientata a perseguire gli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE, non potranno ora sfuggire le diverse previsioni contenute nella nuova PAC, che introducono espressi richiami al menzionato principio<sup>46</sup>. Per quanto non tutte incidano sulla disciplina della concorrenza – anzi questo è forse l'ambito che parrebbe meno inciso – potrebbe esserne comunque influenzato.

Nel dare seguito alla volontà degli Stati membri di rimpatriare talune competenze<sup>47</sup>, la nuova PAC, e segnatamente il reg. (UE) n. 2021/2115, individua una serie di obiettivi, che dovranno successivamente essere meglio declinati in piani strategici nazionali, al cui perseguimento contribuiranno tutti i beneficiari delle misure previste nei nuovi regolamenti. Ebbene, tutti questi obiettivi, che toccano aspetti economici, ambientali e sociali, sono accomunati dallo scopo di «migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali» (art. 5). Ciò fa affiorare una eterogeneità di finalità che, per quanto possano apparire difficilmente coordinabili tra loro nella declinazione

---

<sup>45</sup> Come ha ricordato S. BOLOGNINI nelle conclusioni del seminario *Informazione e sostenibilità nella filiera agroalimentare*, svoltosi a Firenze il 31 maggio 2023, il legislatore guarda al settore agroalimentare come un «sorvegliato speciale», per almeno due motivi. Da un lato, l'attività di produzione primaria, nel suo essere strettamente legata all'ambiente, potrebbe avere un forte impatto inquinante, se non tenuta sotto controllo; dall'altro, il settore agroalimentare è un laboratorio che potrebbe influenzare anche altri comparti produttivi. Ragionando sul presupposto che tutte le persone si devono nutrire, se il consumatore orienta le proprie preferenze alimentari verso prodotti più sostenibili, replicherà poi le medesime decisioni anche in altri settori.

<sup>46</sup> Su questo argomento, da ultimo, B. LA PORTA, *Contributo per una visione contemporanea dell'azienda agricola. Tra sostenibilità e sfide del mondo digitale*, Torino, 2023, 23.

<sup>47</sup> Come ha sottolineato L. COSTATO, *L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti, e mercato*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, III, 1, l'architettura su cui è costruita la nuova PAC è orientata a una rinazionalizzazione dell'agricoltura. Ciascun Stato membro dovrà predisporre un proprio piano strategico nazionale, da trasmettere e far approvare alla Commissione. Nel piano saranno individuate, tra le eterogenee misure proposte dai nuovi regolamenti UE, quelle funzionali a realizzare e dare attuazione agli obiettivi che si intendono perseguire. Rispetto a tale impianto sempre L. COSTATO, *La PAC in tempi di crisi: dalla lunghezza dei fagiolini alla riscoperta della sovranità alimentare*, *ivi*, 2021, IV, 1, suggerisce però una profonda revisione, finalizzata a sostenere le produzioni europee e far riconquistare al continente europeo la sovranità alimentare. Sul tema della rinazionalizzazione, dubita dell'effettività dell'impostazione anche L. RUSSO, *Le «nuove» misure agroambientali della 2023-27: quali novità*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, 142, che sottolinea come il ricorso al principio di sussidiarietà lasci agli Stati ampia discrezionalità. Con particolare riferimento all'Italia, S. MASINI, *I piani strategici in Italia: il ruolo del Mipaaf e delle Regioni*, *ivi*, 2022, I, 257, si sofferma sulle criticità di ricondurre in un documento unico nazionale le diverse scelte assunte dalle singole Regioni che, in definitiva, rischiano di avere un coinvolgimento marginale.

specifica contenuta al successivo art. 6, sono coerenti con quanto enunciato nel *Green Deal* ma, a livello ancora più alto, dalla stessa Agenda 2030 che, peraltro, l'art. 5 del menzionato regolamento espressamente richiama. Detta norma è significativa perché guarda alla PAC non solo come uno strumento per perseguire gli obiettivi delineati dall'art. 39 TFUE ma, al contempo, nell'aderire all'Agenda 2030, si colloca in un contesto internazionale e richiede a tutti gli Stati membri di prendere atto del contributo che l'agricoltura potrà dare ai programmi ONU<sup>48</sup>.

Guardando poi alle misure più specifiche, si ribadisce il modello del disaccoppiamento. Rispetto al passato muta la denominazione dei sostegni al reddito, ora erogati «per la sostenibilità» (art. 16), pur rammentando che, per opinione tradizionale, l'obiettivo dei pagamenti diretti ha sempre avuto come riferimento la sostenibilità economica<sup>49</sup>. Certo è che, anche a prescindere dal *nomen iuris*, comunque funzionale a descrivere un nuovo approccio, sono rafforzati i criteri di gestione obbligatori e le norme in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali, nonché sono introdotti ulteriori e nuovi impegni di condizionalità, che vanno tutti nella direzione di una maggiore attenzione verso il contributo che l'agricoltura offre alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente. Si prevedono poi nuove forme di pagamento diretto disaccoppiato, erogate sulla base dell'adozione volontaria, i c.d. ecoschemi, vale a dire regimi speciali per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (art. 31)<sup>50</sup>.

Passando alle modifiche introdotte dal reg. (UE) n. 2021/2117 al reg. (UE) n. 1308/2013, l'art. 23 disciplina gli aiuti per la distribuzione di prodotti ortofrutticoli e di latte destinati alle scuole, prevedendo che gli Stati membri possono incoraggiare l'acquisto locale o regionale, i

---

<sup>48</sup> A sostegno di quanto rilevato, si riporta un estratto dell'art. 5, «conformemente agli obiettivi della PAC di cui all'articolo 39 TFUE, all'obiettivo di mantenere il funzionamento del mercato interno e la parità di condizioni tra gli agricoltori nell'Unione e al principio di sussidiarietà, il sostegno del FEAGA e del FEASR è inteso a migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali e contribuisce al conseguimento dei seguenti obiettivi generali, in ambito economico, ambientale e sociale, che a loro volta contribuiranno all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (...)».

<sup>49</sup> Per E. DE MEO - R. ROMA - A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, 279, «l'obiettivo dei pagamenti diretti è tradizionalmente stato di garantire la sostenibilità e la resilienza delle aziende agricole».

<sup>50</sup> Su questi, v. N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, 289.



prodotti biologici, le filiere corte, invitandoli anche a tenere conto di considerazioni inerenti alla sostenibilità e al commercio equo e solidale nelle proprie strategie nazionali. Sempre tra le novità, già si è detto, nell'ambito delle produzioni di qualità vitivinicole si ammette la riserva, la modifica o la cancellazione di menzioni riservate facoltative in funzione di rispondere alle aspettative dei consumatori «anche in relazione ai metodi di produzione e alla sostenibilità della filiera» (art. 86) nonché la possibilità di comunicare in etichetta il contributo che una specifica denominazione offre alla sostenibilità (art. 94)<sup>51</sup>.

Si tratta di esempi che, comunque, lasciano intendere come le dinamiche dei mercati agroalimentari si stiano sempre di più orientando al perseguimento di obiettivi più ampi rispetto a quelli tracciati dall'art. 39 TFUE, per collocarsi nel più esteso orizzonte della sostenibilità, della quale ne viene offerta una lettura in chiave prevalentemente ambientale, sebbene non manchino riferimenti che valorizzino anche la dimensione socio-culturale del principio<sup>52</sup>.

#### **4. - L'impostazione del reg. (UE) n. 1308/2013 in materia di concorrenza, tra conferme e novità.**

Approcciandosi così alla disciplina dedicata alla concorrenza, questa si presenta alla lettura dell'interprete in sostanziale continuità con la tradizionale impostazione e le modifiche approntate non sembrano aver mutato la sostanza degli istituti<sup>53</sup>. In termini generali, la decisione lascia

---

<sup>51</sup> Il tema è stato di recente affrontato da A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, Milano, 2023, 37.

<sup>52</sup> In tal senso, l'art. 14 del reg. (UE) n. 2021/2115 si occupa della c.d. condizionalità sociale e sanziona tutti quei soggetti destinatari di pagamenti diretti o che si assumono specifici impegni su base volontaria, qualora non siano garantite ai loro lavoratori determinate condizioni di lavoro. In argomento, v. I. CANFORA - V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, 109, che si soffermano sulle criticità e le opportunità di sviluppo del nuovo istituto, rammentando come il successo di tale disposizione sarà rimessa all'applicazione che ne vorranno dare gli Stati membri; L. PAOLONI, *La sostenibilità «etica» della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, 4, 5, la quale insiste sull'importanza di valorizzare anche l'elemento etico-sociale della sostenibilità, anche in funzione di tutelare i lavori precari, stagionali e non dichiarati.

<sup>53</sup> Anzi, secondo A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., 486, la Commissione vorrebbe provare sempre di più a enfatizzare l'estensione all'agricoltura della disciplina generale di cui all'art. 101 TFUE.

qualche perplessità, non fosse altro perché le crisi che si sono succedute hanno fortemente colpito anche il comparto agroalimentare, palesando l'inadeguatezza delle precedenti scelte.

Anche nella sua consolidata versione attuale, l'art. 206 del reg. (UE) n. 1308/2013, che inaugura la parte IV rubricata *Regole di concorrenza*, non ha subito significative modifiche rispetto alla formulazione originaria e conferma che «salvo diversa disposizione del presente regolamento, e conformemente all'articolo 42 TFUE, gli articoli da 101 a 106 TFUE e le relative disposizioni di applicazione si applicano, fatti salvi gli articoli da 207 a 210 bis del presente regolamento, agli accordi, alle decisioni e alle pratiche di cui all'articolo 101, paragrafo 1, e all'articolo 102 TFUE che si riferiscono alla produzione o al commercio di prodotti agricoli»<sup>54</sup>. In un contesto di filiera che caratterizza tale mercato, la scelta potrebbe giustificarsi sul rilievo che non sarebbe un'operazione facile destinare per le imprese agricole regole di concorrenza speciali e autonome, quando poi queste dovranno operare nell'ambito di relazioni contrattuali stabili e durature con imprese commerciali, sottoposte alla disciplina generale dettata dall'art. 101 TFUE. D'altra parte, ciò potrebbe determinare un rischio di appiattimento orientato verso l'impresa commerciale, che rappresenta la parte forte del contratto e che potrebbe comportare tutta una serie di difficoltà rispetto al perseguimento degli obiettivi tracciati dall'art. 39 TFUE<sup>55</sup>, la cui tutela non può essere esclusivamente affidata alla disciplina sulle pratiche commerciali sleali e alla sua funzione di riequilibrare le posizioni di forza<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> La norma è stata riformulata al solo fine di contemplare tra le eccezioni anche l'art. 210 bis.

<sup>55</sup> In argomento, M. GOLDONI, *Le regole di filiera e il mercato*, cit., 867, che per l'appunto mette in guardia dal rischio di una convergenza o assimilazione dell'impresa agricola verso quella commerciale, sotto il *nomen*, per l'appunto, di impresa agroalimentare.

<sup>56</sup> Ribadendo concetti noti, la disciplina sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare è oggi contenuta nella dir. (UE) n. 633/2019, che l'Italia ha recepito tramite il d.lgs. n. 198/2021. Naturalmente, non essendo questa la sede per proporre una ricostruzione completa, basti qui ricordare che la direttiva vorrebbe introdurre un efficiente apparato rimediabile, armonizzando le misure adottate dai singoli Stati membri attraverso l'individuazione di un elenco minimo di pratiche vietate, stabilendo norme minime concernenti l'applicazione di specifici divieti, prevedendo disposizioni per il coordinamento tra le autorità di contrasto. In dottrina, oltre al volume di S. MASINI, *Abusi di filiera (agro-alimentare) e giustizia del contratto*, cit., cfr. F. ALBISINNI, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, IV, 7; A. JANNARELLI, *La nuova disciplina delle pratiche commerciali sleali nella filiera agro-alimentare: criticità e prospettive*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, II, 18; ID., *Il d.lgs. n. 198 del 2021, attuativo della direttiva n. 633/2019 sulle pratiche scorrette nella filiera agro-alimentare: una prima lettura*, in *Giust. civ.*, 2021, 739; ID., *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali «business to business»*, in *Riv. dir.*

Fermo questo rilievo di contesto, in continuità con il modello precedente, ai sensi dell'art. 209, non ricadono nel generale divieto di intese anticoncorrenziali gli accordi necessari al conseguimento degli obiettivi di politica agricola comune, non potendosi però sottacere la scarsa applicazione dell'istituto, legata anche al requisito, precisato dalla Corte di giustizia, che detti accordi debbono essere funzionali a perseguire tutti gli obiettivi, nessuno escluso<sup>57</sup>.

Non sono poi sottoposti a divieto anche gli accordi di natura orizzontale<sup>58</sup> praticati all'interno del settore primario che incidano sulla produzione o la vendita di prodotti agricoli o sull'utilizzo di impianti comuni per lo stoccaggio, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, fermo il divieto generale di fissazione dei prezzi<sup>59</sup> e sempre che non

*agr.*, 2019, 3; M. GIUFFRIDA, *Neoformalismo contrattuale tra tutela del contraente debole e mercato*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, IV, 22; L. RUSSO, *La direttiva 2019/633, i criteri di delega legislativa e l'art. 62, d.l. n. 1/2012*, *ivi*, 2021, IV, 48; ID., *Le clausole contrattuali «ingiustificatamente gravose» nei contratti della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 220; ID., *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 14; N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nella disciplina del mercato e della concorrenza*, Milano, 2023.

<sup>57</sup> Si tratta di un orientamento che risale fin dagli anni '70, su cui v. Corte giust. CEE 15 maggio 1975, in causa C-71/74, *Furbo*, par. 22 ss., in *Racc.* 1975, 00563, e, in termini analoghi, Corte giust. CE 12 dicembre 1995, in causa C-399/93, *Oude Luttikhuis*, par. 27, in *Racc.* 1995, I-04515 e Trib. primo grado CE 13 dicembre 2006, in cause riunite T-217/03 e T-245/03, *Federation nationale de la cooperation betail et viande*, par. 197, in *Racc.* 2006, II-04987. A commento, per I. CANFORA, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, cit., 216, è sostanzialmente impossibile affidare ad un contratto la funzione di perseguire tutti gli obiettivi tracciati dall'art. 39 TFUE, dovendosi piuttosto ritenere che questo sia un compito che dovrebbero perseguire le istituzioni, come peraltro affermato anche dalla pronuncia Corte giust. CE 9 settembre 2003, in causa C-137/00, *Milk marque national farmers' union*, par. 91, in *Racc.* 2003, I-07975.

<sup>58</sup> L'espressione è usata con solo intento semplificatorio, dovendosi piuttosto chiarire, per dovere di precisione, che la dizione di sintesi adottata intende fare riferimento «agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate di agricoltori, associazioni di agricoltori o associazioni di dette associazioni, o di organizzazioni di produttori riconosciute in virtù dell'articolo 152 o dell'articolo 161 del presente regolamento [ndr. reg. (UE) n. 1308/2013], o di associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute in virtù dell'articolo 156 del presente regolamento [ndr. reg. (UE) n. 1308/2013]», rinviando per ulteriori richiami ad A. JANNARELLI *Profili giuridici del sistema agroalimentare e industriale. Soggetti e concorrenza*, cit., 161, oltre a dover poi ricordare anche la già citata Corte giust. UE 14 novembre 2017, in causa C-671/15, per la quale sono leciti solo gli accordi e le intese a rilevanza interna, dunque raggiunti all'interno di una stessa OP o di una stessa associazione di organizzazione di produttori (AOP), e non invece anche gli accordi tra OP e AOP distinti.

<sup>59</sup> Per quanto la norma vieti la pratica di prezzi identici, come se ciò fosse una sorta di argine per evitare un regresso alla precedente politica agricola, L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., 22 rileva che il potere riconosciuto alle OP di pianificare la produzione degli aderenti inevitabilmente finisce per incidere sulla determinazione dei prezzi di vendita, così concludendo che tale divieto non dovrebbe essere interpretato in termini assoluti. Tuttavia, per A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., 495 sarebbe auspicabile

siano compromessi gli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE. Su quest'ultimo limite pare opportuno riflettere, perché sollecita all'interprete l'interrogativo su quali siano gli obiettivi di tali accordi. Sotto tale profilo, si rileva come la norma abbia un'applicazione circoscritta alle intese orizzontali, dunque tra soggetti che operino nell'ambito della produzione primaria, dovendosi così assumere che si tratta di intese che in linea di principio vorrebbero perseguire gli interessi di chi vi aderisce<sup>60</sup>, ma non è detto che nel concreto siano idonee. Il rinvio potrebbe però anche interpretarsi in termini di evitare un conflitto tra i diversi obiettivi individuati dalla PAC, di cui potrebbero essere portatori altri operatori del mercato, primi fra tutti i consumatori, preoccupati che sia loro assicurato un prezzo ragionevole nelle consegne e la sicurezza negli approvvigionamenti, portando così l'attenzione sull'esigenza di garantire un equo bilanciamento.

Sono infine sottratte al generale divieto di intese anticoncorrenziali quelle raggiunte all'interno di una OI, funzionali a perseguire gli obiettivi che la medesima si è data. Rispetto alla versione previgente, l'efficacia di queste intese non è più subordinata alla preventiva notifica alla Commissione, chiamata a verificare una possibile incompatibilità dell'accordo con la disciplina unionale. Oggi, ai sensi dell'art. 210, tali accordi «non sono vietati senza che occorra una previa decisione in tal senso», pur chiarendo che è sempre possibile chiedere alla Commissione un parere preventivo di compatibilità<sup>61</sup>. La semplificazione, che mutua una formulazione analoga a quanto già previsto dall'art. 209, introduce un ulteriore tassello che conferma l'intenzione volta rafforzare le forme di cooperazione verticali, che a loro volta dovrebbero riverberarsi sull'efficiente funzionamento della filiera.

A differenza delle fattispecie precedenti, la norma non contiene però alcun rinvio all'art. 39 TFUE e, pertanto, sembra opportuno interrogarsi

---

una maggiore apertura verso il tema della determinazione del prezzo. Ad ogni modo, su tale aspetto si avrà modo di tornare *infra*, a commento del nuovo art. 210 bis.

<sup>60</sup> Pur entro i limiti della sola rilevanza interna di tali accordi, richiamando quanto statuito dalla già richiamata sentenza *Indivia*, Corte giust. UE 14 novembre 2017, in causa C-671/15.

<sup>61</sup> Che, naturalmente, non si può escludere che possa essere oggetto di un successivo ripensamento. Tale disposizione estende all'art. 210 quanto già introdotto dal reg. (UE) n. 2017/2393 per l'art. 209, che fu una modifica fortemente voluta dal Parlamento in funzione di responsabilizzare maggiormente la Commissione ed evitare che ogni decisione fosse affidata *ex post* alle pronunce della Corte di giustizia, in questi termini A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., 487.

sulle ragioni di tale omissione. Infatti, andando a scorrere gli obiettivi elencati dalla lett. c) dell'art. 157, il cui perseguimento legittima una deroga all'art. 101 TFUE, solo alcuni di essi potranno essere considerati una specificazione di quelli di politica agricola comune. Altri, invece, segnatamente quelli che rinviano alla protezione dell'ambiente, alle azioni per il clima, alla salute e al benessere degli animali, sembrano introdurre ulteriori elementi da tenere in considerazione che, comunque, non paiono in antitesi ma in concorrenza con quelli di cui all'art. 39 TFUE, pur dovendosi ricordare che è sufficiente perseguire anche un solo obiettivo per ottenere il riconoscimento, aprendo così all'interrogativo, che sarà poi enfatizzato dall'art. 210 *bis*, sul rapporto tra obiettivi PAC e sostenibilità.

Certo è che, dalla lettura degli artt. 209 e 210, l'art. 39 TFUE assume sempre collocazioni differenti e ciò, con tutta evidenza, crea un senso di disorientamento per l'interprete, soprattutto rispetto a una disciplina che, almeno nominalmente, dovrebbe essere causalmente orientata a perseguire gli obiettivi PAC, al di là che poi tocchi e riguardi anche altri soggetti che operano lungo la filiera.

#### **4.1. - (*segue*) Le ulteriori esclusioni previste dal reg. (UE) n. 1308/2013 all'applicazione dell'art. 101 TFUE.**

Scorrendo il reg. (UE) n. 1308/2013, si possono individuare anche altre disposizioni che incidono sulla disciplina concorrenziale e che si pongono in deroga all'art. 101 TFUE<sup>62</sup>.

Procedendo con ordine, l'art. 152, al par. 1 *bis*, dispone che una OP riconosciuta «può pianificare la produzione, ottimizzare i costi di produzione, immettere sul mercato e negoziare contratti concernenti l'offerta di prodotti agricoli, a nome dei suoi aderenti, per la totalità o parte della loro produzione complessiva», orientando tale attività al raggiungimento degli obiettivi tracciati dall'art. 39 TFUE e, laddove si accerti che

---

<sup>62</sup> Già si è detto che la pronuncia *Indivia*, Corte giust. UE 14 novembre 2017, in causa C-671/15, poggiandosi anche sulla formulazione letterale dell'art. 206 che rinvia all'intero reg. (UE) n. 1308/2013, ha messo in luce come le deroghe alla disciplina concorrenziale non siano circoscritte ai soli artt. 209 e 210.

detti obiettivi siano compromessi, le autorità garanti nazionali potranno sospendere o modificare l'efficacia di detti accordi.

La disposizione è stata voluta dalla Commissione per contenere gli effetti della c.d. sentenza *Indivia*<sup>63</sup>, nella parte in cui riconosce che gli obiettivi PAC legittimano l'esclusione delle norme generali in materia di concorrenza<sup>64</sup>. Nel modificare i presupposti per il riconoscimento delle OP, questo è ora subordinato all'effettiva messa in atto di tutta una serie di attività di carattere pro-competitivo, poste a vantaggio del virtuoso funzionamento dell'intera filiera agricola<sup>65</sup>. Sulla base di questa premessa, è stato poi introdotto il nuovo par. 1 *bis* che riconduce, tra le deroghe all'art. 101 TFUE, tanto le negoziazioni dei contratti quanto le determinazioni interne all'organizzazione in ordine alla pianificazione della produzione e alla ottimizzazione dei costi. L'intervento va così letto congiuntamente alle modifiche appena citate, che autorevole dottrina ha ricondotto in un più ampio disegno della Commissione volto a erodere quel trattamento speciale dedicato agli imprenditori agricoli, cui il Parlamento ha cercato di rispondere garantendo alle OP, con l'art. 209, la possibilità di chiedere alla Commissione un parere sulla compatibilità di tali accordi con gli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE, così da evitare di scaricare solo sulla Corte di giustizia il controllo su tali decisioni<sup>66</sup>.

Ai fini che qui importano, il richiamo all'art. 39 TFUE contenuto nella norma in esame non sembra allora funzionale a tutelare i produttori agricoli, quanto garantire un efficiente funzionamento del sistema agroalimentare, senza però alterare il libero gioco competitivo in ordine alla formazione dei prezzi<sup>67</sup>.

Quest'ultimo rilievo consente di introdurre l'art. 172 *ter* che, sempre in tema di prezzi, sottrae dall'applicazione dell'art. 101 TFUE la fornitura, da parte delle OI riconosciute, «di indicatori di orientamento sui prezzi non vincolanti riguardo alla vendita di uve destinate alla produzione di vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta, a condizione che tale orientamento non elimini la concorrenza

---

<sup>63</sup> Si tratta della già ricordata Corte giust. UE 14 novembre 2017, in causa C-671/15.

<sup>64</sup> Ricostruisce la vicenda A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC*, cit., 486

<sup>65</sup> Così, testualmente, A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC*, cit., 486, al quale si rinvia anche per la descrizione del pregresso regime, limitandosi qui a sottolineare come, in precedenza, il riconoscimento fosse anteriore rispetto alla messa in atto di specifiche attività.

<sup>66</sup> Ancora A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC*, cit., 488.

<sup>67</sup> È sempre la posizione di A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC*, cit., 489.

per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi». La norma, nell'essere destinata non solo agli imprenditori agricoli ma a tutti gli operatori della filiera vitivinicola di qualità, e che si innesta in una sezione destinata alle clausole di ripartizione del valore, sembra così l'ulteriore conferma di come il legislatore europeo stia sempre di più concentrando le proprie attenzioni sulla filiera, lasciando però aperto l'interrogativo su come detta disposizione possa contribuire a perseguire gli obiettivi di politica agricola comune e, soprattutto, stimolando la domanda su cosa accada se tale scambio di informazioni avvenga a livello orizzontale e non riguardi il settore vitivinicolo, potendosi forse assumere che la fattispecie possa essere ricondotta entro l'ambito applicativo dell'art. 209. Infine, vale soffermarsi sull'art. 222, collocato nella parte V rubricata *Disposizioni generali*. La norma esclude l'applicazione dell'art. 101 TFUE «durante i periodi di grave squilibrio sui mercati», cercando di circoscrivere la portata della disposizione agli accordi e alle decisioni, senza menzionare le pratiche, che non compromettano il corretto funzionamento del mercato interno, che siano mirate esclusivamente a stabilizzare il settore interessato, che rientrino in specifiche categorie predeterminate dal legislatore e che abbiano una durata massima di sei mesi<sup>68</sup>. Rispetto alla formulazione originaria, nella riforma del 2017 è stato ampliato il novero dei soggetti che possono ricorrere allo strumento ma la sua impostazione conferma quanto già espresso nelle pagine precedenti cioè che, anche in agricoltura, si applica, in linea di principio, la disciplina generale della concorrenza, salve le deroghe che sono appena state illustrate.

Provando così a trarre alcune considerazioni di sintesi, funzionali ad approssicare l'interpretazione dell'art. 210 *bis*, nel confermare i precedenti istituti, ma fermo restando che non sono mancate le novità intorno alle quali il dibattito è sempre acceso, la nuova PAC non sembra aver ancora del tutto seguito gli auspici dell'art. 42 TFUE.

Aspettando quel provvedimento annunciato dalla *Farm to fork*, atteso per il 2022 ma non ancora pubblicato, e che dovrebbe precisare l'ambito di applicazione delle regole di concorrenza del TFUE per quanto concerne la sostenibilità nelle azioni collettive, e ciò anche «allo scopo di sostenere i produttori primari nella transizione», pare allora evidente

---

<sup>68</sup> In argomento, v. L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., 23.

come la novità forse più considerevole sia rappresentata dall'introduzione del nuovo art. 210 bis, rubricato iniziative orizzontali e verticali per la sostenibilità.

### **5. - Le restrizioni alla concorrenza ammissibili in rapporto agli artt. 209 e 210, con particolare riferimento alla fissazione dei prezzi. Gli orientamenti elaborati dalla Commissione.**

Al netto di una formulazione non particolarmente felice, dalle cui incertezze potranno sorgere problemi applicativi non trascurabili e la cui soluzione parrebbe rimessa agli orientamenti che la Commissione dovrà pubblicare entro l'8 dicembre 2023<sup>69</sup>, l'art. 210 bis sottrae al generale divieto di intese anticoncorrenziali tutti quegli accordi, decisioni e pratiche tra agricoltori o raggiunte all'interno della filiera alimentare, inclusa la distribuzione, che si riferiscono alla produzione e al commercio di prodotti agricoli e che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose rispetto a quelle obbligatorie, previste dalla normativa europea o nazionale. La previsione poi chiarisce cosa si intenda con norma di sostenibilità, optando per una impostazione che privilegia la dimensione ambientale del principio. A livello procedurale, la validità e l'efficacia di tali intese non è subordinata a una autorizzazione da parte della Commissione ma i proponenti potranno comunque chiedere un parere preventivo, funzionale a valutarne la compatibilità con il quadro europeo. In ogni caso, la Commissione e le Autorità nazionali garanti per la concorrenza e il mercato potranno intervenire sull'accordo di sostenibilità, anche successivamente alla sua conclusione, chiedendo che sia modificato oppure risolto, laddove la concorrenza sia radicalmente esclusa dal mercato o quando gli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE rischiano di essere compromessi.

È evidente che l'art. 210 bis non ha la forza di innovare la disciplina della concorrenza in agricoltura, anzi propone uno schema di movimento sostanzialmente noto. Già gli artt. 209 e 210 riconoscono la legittimità

---

<sup>69</sup> In data 10 gennaio 2023, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica, conclusa il 24 aprile 2023, su quelli che ha denominato *Orientamenti della Commissione sull'applicazione della deroga all'articolo 101 TFUE per gli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli a norma dell'articolo 210, lettera a), del regolamento (UE) 1308/2013*.



di alcune pratiche che potrebbero falsare la concorrenza, con la precisazione che mai potranno rientrare nella deroga quelle che fissano prezzi o quote di produzione. Per converso, restando al dato letterale, la formulazione dell'art. 210 *bis* introduce una deroga generalizzata all'art. 101, par. 1, TFUE, senza poi introdurre ulteriori specificazioni. Ciò pone il problema di capire fino a quale punto si possano spingere le restrizioni concordate o, detta diversamente, se, in nome della sostenibilità, sia concessa l'introduzione di deroghe dalla portata più ampia rispetto a quanto già consentono gli artt. 209 e 210, includendo per esempio la possibilità di fissare prezzi.

Secondo una prima interpretazione, nonostante il silenzio del legislatore, si potrebbe ritenere che le medesime limitazioni previste dagli artt. 209 e 210 si estendano per analogia anche all'art. 210 *bis*. Alla base di questa tesi vi potrebbe essere un argomento di carattere storico-sistematico, funzionale a non porre la novella in una rottura eccessiva con la pregressa tradizione che, nonostante le diverse e importanti sollecitazioni<sup>70</sup>, ha sempre impedito la sottoscrizione di accordi che potessero incidere sulla formazione e la determinazione del prezzo. A conferma, la Corte di giustizia, in diverse occasioni, ha sempre affermato che tutte le eccezioni a un principio generale, quale l'art. 101, par. 1, TUFÉ, debbono essere interpretate restrittivamente<sup>71</sup>.

Se così fosse, la suggerita lettura limiterebbe la portata innovativa alla novella, restringendo l'art. 210 *bis* a una mera ripetizione di principi, già *in nuce* affermati dalle precedenti disposizioni. Se si volesse ricercare un ambito applicativo differente per isolare la diversità tra le due disposizioni, guardando alle intese orizzontali, le norme di sostenibilità che gli aderenti si impegnano a rispettare non dovrebbero incidere su «la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzo di impianti comuni per lo stoccaggio, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli», altrimenti il loro ambito di operatività sarebbe già ricompreso

---

<sup>70</sup> Su tutti, cfr. A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., 493.

<sup>71</sup> L'orientamento è costante nel corso degli anni, v. Corte giust. CE 24 ottobre 1995, in causa C-70/93, *Bayerische Motorenwerke*, par. 28, in *Racc.* 1995, I-03439; Corte giust. CE 30 aprile 1998, in causa C-230/96, *Cabour e Nord Distribution Automobile/Arnor «SOCO»*, par. 30, in *Racc.* 1998, I-02055; Corte giust. CE 28 aprile 1998, in causa C-306/96, *Javico*, par. 32, in *Racc.* 1998, I-01983; Corte giust. UE 17 giugno 2010, in causa C-492/08, *Commissione c. Francia*, par. 35, in *Racc.* 2010, I-05471.

nell'art. 209. Invece, è proprio l'art. 210 *bis* a precisare che detti accordi si «riferiscono alla produzione e al commercio di prodotti agricoli». Sebbene l'art. 209 parli di «vendita», mentre l'art. 210 *bis* sostituisca il lemma con «commercio»<sup>72</sup>, in una sorta di visione più ampia, sembra difficile ritenere che il richiamo alla sostenibilità introduca un elemento realmente nuovo, che il precedente art. 209 non avrebbe già potuto eventualmente contemplare, quanto meno potenzialmente.

Parimenti, anche l'eterogeneità degli obiettivi menzionati dall'art. 157, cui rinvia l'art. 210, ben potrebbero comprendere anche quegli obiettivi di sostenibilità che richiama l'art. 210 *bis*. Valga però rammentare che l'art. 210 è una norma esclusivamente dedicata alle OI, mentre l'art. 210 *bis*, pur nella sua formulazione ambigua, potrebbe avere una platea di destinatari più ampia, riguardando tutte le possibili intese che si realizzano all'interno di una filiera. Analogo discorso, invece, non potrebbe essere mutuato per le intese orizzontali. Se è pur vero che l'art. 209 fa riferimento agli «agricoltori» e l'art. 210 *bis* ai «produttori di prodotti agricoli», e che la definizione di prodotto agricolo, ai sensi dell'art. 38 TFUE, è allargata anche alla prima trasformazione, sembra difficile ritenere che le intese orizzontali richiamate dal primo paragrafo possano includere anche accordi tra produttore e primo trasformatore. Tale lettura parrebbe infatti incoerente con la rubrica della norma che vorrebbe tenere distinte le iniziative verticali da quelle orizzontali. D'altra parte, se le intese tra «produttori di prodotti agricoli» contemplassero anche accordi con il primo trasformatore, queste non sarebbero più orizzontali ma avrebbero una minima verticalità, suggerendo una interpretazione del dispositivo che costituirebbe una ripetizione di quanto previsto al successivo par. 2, dedicato espressamente alle intese verticali.

In sintesi, se si vuole ritenere che i benefici prodotti dalla norma siano comunque sottoposti alle medesime limitazioni di cui ai precedenti artt. 209 e 210, la reale portata innovativa dell'art. 210 *bis* sarebbe limitata alla possibilità di stipulare accordi anche tra OP e AOP differenti o al di fuori della OI, superando così, nel segno della sostenibilità, quelle limitazioni poste dalla pronuncia *Indivia*.

---

<sup>72</sup> Si segnala un errore di traduzione dalla versione inglese a quella italiana. Mentre l'art. 209 fa riferimento a «la produzione o la vendita» e l'art. 210 *bis* «alla produzione e al commercio», il testo inglese usa per l'art. 209 l'espressione «*production or sale of*» mentre per l'art. 210 *bis* «*production of or trade*». È così evidente che l'utilizzo della congiunzione coordinante nella versione italiana non corrisponde alla versione disgiuntiva inglese.

Secondo una differente interpretazione, invece, si potrebbe ritenere che l'art. 210 *bis* abbia un potenziale innovativo più ampio e consenta una qualsiasi forma di restrizione alla concorrenza, purché sia indispensabile e funzionale al perseguimento di un obiettivo di sostenibilità. Non può così escludersi che, in nome del principio di sostenibilità, potranno essere ammesse alcune forme e tipologie di restrizioni alla concorrenza, che i precedenti artt. 209 e 210 espressamente vietano. Peraltro, lungo questa linea interpretativa parrebbe orientata la Commissione. Infatti, scorrendo la proposta di orientamenti in corso di discussione, in più paragrafi si riconoscono come restrizioni ammissibili quelle volte a comportare la fissazione di quote o la predeterminazione dei prezzi, oppure restrizioni relative a clienti, fornitori o, addirittura, territori. Per quanto bisognerà attendere il documento finale per verificare se le indicazioni contenute in tali orientamenti saranno confermate, gli esempi contenuti nella bozza e che tengono in considerazione questi aspetti sono ampi e numerosi<sup>73</sup>. Se realmente la Commissione intenderà orientarsi lungo questa direzione, si rammenta che la dottrina più autorevole da anni invocava una previsione del genere, denunciando proprio il fatto che l'implementazione di un regime di sostenibilità legato alla componente

---

<sup>73</sup> Tra i diversi esempi, si riporta il par. 83, «ciò significa, tra l'altro, che ai sensi dell'articolo 210 *bis*, le restrizioni che sarebbero considerate gravi ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE (quali accordi sulla fissazione dei prezzi o sulla riduzione della produzione) possono essere considerate "indispensabili", se sono soddisfatte le condizioni descritte di seguito, mentre è improbabile che tali restrizioni soddisfino le condizioni di cui all'articolo 101, paragrafo 3, TFUE». In termini più espliciti, v. anche il par. 85, «oltre a concordare la norma di sostenibilità, gli operatori possono aver bisogno di accordarsi su una o più questioni relative alla produzione o al commercio di prodotti agricoli per sviluppare o attuare in maniera efficace la norma di sostenibilità. Tali disposizioni potrebbero riguardare parametri della concorrenza, ad esempio il prezzo di vendita del prodotto, il prezzo dei fattori produttivi necessari per la sua produzione, la quantità di prodotto che verrebbe prodotta, le modalità di distribuzione o commercializzazione del prodotto, la certificazione del prodotto, ecc.». Valga però rammentare che, a distanza di poche pagine, al par. 100, si legge «in alcune situazioni i consumatori possono attribuire un valore maggiore ai prodotti di natura più sostenibile e possono essere disposti a pagare un prezzo più elevato per questi prodotti rispetto alle alternative meno sostenibili. In tali casi la cooperazione tra gli operatori ai fini dell'applicazione della norma di sostenibilità può essere inutile, perché gli operatori possono essere in grado di finanziare gli investimenti necessari per produrre o commercializzare i prodotti più sostenibili applicando prezzi più elevati ai consumatori». L'estratto, d'altra parte, non esclude l'ammissibilità di restrizioni alla concorrenza che incidano sul prezzo. In tal senso, l'allegato E esemplifica alcune restrizioni alla concorrenza considerate ammissibili, raggruppate in sei blocchi: restrizioni relative al prezzo; restrizioni relative alla produzione; restrizioni relative ai fattori produttivi; restrizioni relative a clienti, fornitori, territori; restrizioni relative agli scambi di informazioni; restrizioni relative alle modalità di definizione delle norme di sostenibilità.

ambientale deve necessariamente passare anche attraverso scelte che prestino una maggiore attenzione alle modalità di fissazione del prezzo, finora troppo trascurate<sup>74</sup>.

Laddove tale lettura fosse in futuro confermata, l'art. 210 *bis* introdurrebbe un elemento di discontinuità rispetto a una tradizione pregressa che, anche nel settore dell'agricoltura, a partire dal 2003 quando il disaccoppiamento è entrato a regime, aveva guardato con sfavore alcune pratiche.

Tra le due opzioni ermeneutiche appena riportate, probabilmente entrambe sostenibili a ragione dei margini di incertezza che lascia la norma, la decisione finale sarà rimessa alla Commissione e ai suoi orientamenti. Infatti, il par. 5 attribuisce a questi un'efficacia vincolante, con il corollario che i margini per un sindacato di legittimità della Corte di giustizia sulle decisioni che saranno prese dalla Commissione potrebbero subire una limitazione. Nel descritto quadro sembra allora utile la possibilità offerta agli aderenti all'accordo di sostenibilità di chiedere un parere preventivo alla Commissione sulla compatibilità, non potendosi però sottacere che tale parere potrebbe avere un'efficacia limitata nel tempo. Sempre tra i poteri attribuiti alla Commissione, vi è anche valutare la permanenza delle condizioni indicate dalla norma e, qualora esse vengano meno, comunicare alle parti che l'art. 101, par. 1, TFUE si applicherà in futuro all'accordo, anche in funzione di concedere loro la possibilità di adeguarlo alle mutate condizioni.

Per quanto l'efficacia di tali accordi non sia subordinata a una autorizzazione preventiva da parte della Commissione, la disposizione produce uno snellimento burocratico ma non un legittimo affidamento sulla stabilità. Infatti, in qualsiasi momento, la Commissione potrebbe pronunciarsi sulla validità ed efficacia dell'accordo, ben potendo accadere che la decisione avvenga non sulla base di una modifica normativa, ma degli orientamenti. Provando a esemplificare, non è così da escludersi che un accordo di sostenibilità la cui attuazione richiede un'intesa sulla fissazione dei prezzi e delle quote di produzione, inizialmente valido ed efficace in forza degli originari orientamenti della Commissione, possa successivamente essere dichiarato invalido e inefficace, con buona pace delle ragioni di certezza del diritto.

---

<sup>74</sup> Su tutti A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., 493.

### **5.1. - (segue). La struttura dell'art. 210 bis e le ulteriori incertezze in punto di ambito applicativo, contenuto degli accordi di sostenibilità, rapporto con gli obiettivi di politica agricola comune.**

I problemi che pone l'art. 210 bis non concernono solo il profilo degli effetti e le difficoltà a individuare le restrizioni alla concorrenza ammissibili.

Focalizzandosi sull'ambito applicativo della norma, gli accordi devono riguardare la «produzione e il commercio di prodotti agricoli». In tal senso, già si è detto che la nozione di prodotto agricolo contempla anche la prima trasformazione del medesimo (art. 38 TFUE), con la conseguenza che la sottrazione alla disciplina concorrenziale riguarderà solo quella parte di accordo che si arresterà alla prima trasformazione; per converso, la parte residua sarà sottoposta al regime ordinario. Non è così da escludersi che tale doppio binario potrebbe portare ad alcuni problemi di coordinamento<sup>75</sup>.

Passando poi al profilo soggettivo, le forme di cooperazione possono essere tanto orizzontali quanto verticali. Guardando alle prime, quelle prese in considerazione dall'art. 210 bis riguardano i soli «produttori di prodotti agricoli», e non anche, riprendendo l'elencazione dell'art. 209, quelle tra agricoltori, associazioni di agricoltori o associazioni di dette associazioni.

Diventa così difficile capire se le intese tra «produttori di prodotti agricoli» possano avvenire in qualsiasi ambito, a prescindere da determinate formalità associative. Va inoltre sottolineato che, a differenza dell'art. 209, la norma non parla di «agricoltori», ma di «produttori di prodotti agricoli», dovendo così interrogarsi se sussista una differenza, anche in considerazione della criticità appena richiamata. Sotto tale profilo, sebbene l'ampia formulazione sembri consentire ai produttori di legarsi tra loro nelle forme che preferiscono, in funzione probabilmente

---

<sup>75</sup> La comunicazione giustifica tale posizione quale «conseguenza dell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del regolamento OCM, che non include i prodotti alimentari non agricoli» e riporta l'esempio di un accordo che riguarda la produzione di pomodori sostenibili da trasformare in sughi per la pasta. In tal caso, «l'art. 210 bis si applicherebbe soltanto alla parte dell'accordo relativa ai pomodori, in quanto i sughi prodotti non sono compresi nell'allegato I» (par. 36, esempio 4). L'esempio è però ambiguo, perché non specifica se il sugo per la pasta sia o meno riconducibile a una prima trasformazione.

di superare anche quelle restrizioni imposte dalla sentenza *Indivia*, la Commissione invece cerca di restringere la portata dei soggetti legittimati, suggerendo come sia sempre e comunque necessaria la presenza di un soggetto collettivo (anche non riconosciuto), introducendo così un elemento ulteriore che l'art. 210 bis, in realtà, non prevede<sup>76</sup>.

Altre criticità si registrano con riguardo alle forme di cooperazione verticale, disciplinate al secondo paragrafo. Nel richiamare quanto previsto da quello precedente, la deroga all'art. 101 TFUE è estesa anche alle intese «dei produttori di prodotti agricoli di cui sono parte vari produttori o di cui uno o più produttori e ne sono parte anche uno o più operatori a diversi livelli delle fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione, della filiera alimentare compresa la distribuzione». Per quanto la disposizione sembri orientata a contemplare tutte quelle intese che si sviluppano all'interno della filiera<sup>77</sup>, essa si connota per evidenti problemi di formulazione, che inevitabilmente si riflettono sulla sua intelligibilità.

Per quanto sia piuttosto chiaro che in queste tipologie di accordi sia necessaria l'adesione degli agricoltori, i quali dovranno essere coinvolti nella negoziazione, nell'adozione e nell'attuazione dell'accordo, non è introdotta alcuna prescrizione sulla loro rappresentatività all'interno dell'intesa, pur dovendosi ritenere che lo scopo ultimo dovrebbe essere valorizzare il settore primario. Tuttavia, nell'ammettere che vi possa aderire anche un solo produttore, la norma non sembra preoccuparsi di come vengano poi ripartite all'interno le rispettive posizioni di forza commerciale, per quanto resti sempre e comunque fermo il principio per cui tali accordi non debbono compromettere gli obiettivi di cui all'art.

---

<sup>76</sup> V. par. 29 degli orientamenti, «le parti degli accordi di sostenibilità possono essere singoli operatori e associazioni o altri soggetti collettivi che comprendono produttori o altre imprese di cui sopra, a prescindere dalla loro natura giuridica o dal fatto che siano o meno formalmente riconosciuti ai sensi della normativa dell'UE o nazionale, se almeno una delle parti dell'accordo di sostenibilità è un produttore o un'associazione di produttori. Tali soggetti collettivi possono essere ad esempio organizzazioni di produttori, associazioni di organizzazioni di produttori o organizzazioni interprofessionali».

<sup>77</sup> V. par. 33 degli orientamenti, «Per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 210 bis, paragrafo 2, un accordo di sostenibilità deve avere come parte almeno un produttore. I produttori sono quindi parti essenziali degli accordi di sostenibilità. I produttori che sono parte di un accordo al momento della sua creazione devono essere coinvolti nella negoziazione, nell'adozione e nell'attuazione della norma. Ciò non impedisce ai produttori di diventare parti dell'accordo in una fase successiva, senza aver partecipato alla negoziazione o all'adozione dell'accordo, se esiste una comune volontà di essere vincolati dall'accordo di sostenibilità».

39 TFUE e che, in caso di abusi, troveranno applicazione le prescrizioni della dir. (UE) n. 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali<sup>78</sup>. Passando poi al contenuto, le intese si possono formalizzare in accordi, decisioni e pratiche concordate<sup>79</sup>, che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose rispetto a quelle obbligatorie di cui alla normativa europea o nazionale, proponendo, al successivo par. 3, una nozione di sostenibilità che, nel dare continuità a un *trend* che si riscontra per larga parte in tutta la nuova PAC, ha una ispirazione dichiaratamente ambientale, senza dare particolare rilievo a quelli che sono gli aspetti socio-culturali, che comunque costituiscono una componente irrinunciabile del principio. Infatti, per norma di sostenibilità si intende l'assunzione di un impegno, per la cui attuazione è indispensabile una restrizione alla disciplina concorrenziale, ma che contribuisce al raggiungimento di obiettivi riconducibili a tre gruppi. Il primo gruppo concerne obiettivi ambientali in senso stretto e contempla la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi; l'uso sostenibile e la protezione del paesaggio<sup>80</sup>, delle acque e dei suoli; la transizione verso

<sup>78</sup> Su tale tema si rinvia, da ultimo, al lavoro di S. MASINI, *Abusi di filiera (agro-alimentare) e giustizia del contratto*, cit., *passim*.

<sup>79</sup> L'espressione ricalca, con qualche adattamento, quanto già previsto dall'art. 101 TFUE. Per capire quindi a cosa si riferiscano tali espressioni, sembra così opportuno richiamare, *mutatis mutandis*, quell'orientamento della Corte di giustizia per cui tali nozioni «ricomprendono forme di collusione che condividono la stessa natura e si distinguono solo per la loro intensità e per le forme con cui si manifestano», da ultimo, Corte giust. UE 14 gennaio 2021, in causa C-450/19, *Kilpailuja kultuttajavirasto*, par. 22, in *Foro amm.*, 2021, 1, 1.

<sup>80</sup> È opportuno ricordare che la nozione di paesaggio è stata sottoposta a una lenta evoluzione. Nel percorso che ha portato all'attuale concezione, la prima disciplina da ricordare è la l. 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*, ove il paesaggio era considerato per il suo valore prettamente estetico, che doveva essere conservato statico ed immutato. A distanza di oltre quarant'anni, complice anche l'art. 9 della Costituzione, è stato poi approvato il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, convertito con l. 8 agosto 1985, n. 431, successivamente integrato e modificato dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*. In tale serie di provvedimenti, il paesaggio perde la sua vocazione estetica per identificarsi con l'ambiente. La sua rilevanza autonoma, però, viene definitivamente sancita nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ove viene considerato come bene culturale, frutto dell'interazione tra uomo e natura. Tale concezione si è affermata a seguito della *Convenzione europea del paesaggio*, nota anche come CEP, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa siglata a Firenze il 20 ottobre 2000, cui lo Stato italiano ha aderito con la l. 9 gennaio 2006, n. 14. Qui il paesaggio è definito come «*an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors*» [art. 1, lett. a)]. In questo contesto, va allora precisato che la nozione di paesaggio proposta dalle fonti UE non sembra rifarsi alla CEP ma è funzionale a perseguire gli interessi e i valori ambientali perseguiti dall'Unione. In dottrina, v. A. PREDIERI, *Paesaggio* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIII, 1981, 502, il quale, interrogandosi

un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Il secondo gruppo attiene alla produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e ne gestiscano i rischi connessi, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola. Infine, l'ultimo gruppo riguarda la salute e il benessere degli animali<sup>81</sup>.

Per perseguire tali obiettivi si acconsente che la norma di sostenibilità che gli aderenti all'accordo intendono rispettare possa prevedere delle restrizioni alla concorrenza. Onde evitare di abusare del principio, sono ammissibili solo quelle restrizioni (i) considerate indispensabili per garantire l'applicazione della norma di sostenibilità, (ii) che non escludono radicalmente la disciplina della concorrenza, (iii) che non compromettano gli obiettivi di cui all'art. 39.

Sorge così l'interrogativo su quale sia il significato da attribuire ai menzionati requisiti. Con riferimento ai primi due, poiché questi trovano già menzione all'art. 101, par. 3, TFUE, potrebbe risultare utile l'elaborazione giurisprudenziale che si è sviluppata intorno a questa norma, pur rammentando che non vi è esatta corrispondenza letterale<sup>82</sup>, tanto che, negli orientamenti in corso di discussione in seno alla Commissione, sono introdotti alcuni chiarimenti.

Dunque, con riferimento al requisito dell'indispensabilità, qui si legge che sono necessarie due verifiche<sup>83</sup>. La prima riguarda l'accordo in sé e consiste «nel valutare se l'accordo di sostenibilità in quanto tale sia ragionevolmente necessario ai fini del conseguimento delle efficienze create dall'accordo», considerando in particolare se la norma di sostenibilità possa essere applicata anche individualmente, a prescindere da

---

sull'interpretazione da dare all'art. 9 Cost., aveva ritenuto che la nozione andasse ricercata in discipline extragiuridiche, dovendosi con tale concetto intendere la «forma del territorio», frutto dell'interazione tra uomo e natura. Più di recente, per un inquadramento generale sulla nozione e sulla sua evoluzione, cfr. almeno N. FERRUCCI, *Il paesaggio*, in EAD. (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2020, 207; A. CROSETTI, *Paesaggio* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 2008, 542; S. AMOROSINO, *Introduzione al Diritto del paesaggio*, Bari, 2010.

<sup>81</sup> Dovendo così chiedersi se salute e benessere vadano perseguiti congiuntamente o anche disgiuntamente.

<sup>82</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 101, par. 3, TFUE è richiesto alle parti di garantire che i consumatori ricevano una parte degli utili, oltre alla dimostrazione di un miglioramento della produzione o della distribuzione dei prodotti o della promozione del progresso tecnico o economico.

<sup>83</sup> Sul punto cfr. i paragrafi 75 e ss. degli orientamenti.



forme di collaborazione che potrebbero distorcere la concorrenza. Una volta accertato che la stipula dell'accordo sia ragionevolmente necessaria, la seconda verifica impone di appurare se ogni singola restrizione alla concorrenza garantisca l'effettiva applicazione della norma di sostenibilità e se non esistano disposizioni alternative, che potrebbero risolvere ugualmente il problema con soluzioni meno restrittive.

Come anticipato, il par. 7 introduce altri due requisiti, chiarendo che sono ammissibili solo accordi che restringono, ma non escludono, la concorrenza, fermo restando che, in ogni caso, non devono essere sacrificati gli obiettivi dell'art. 39 TFUE. Per quanto tali aspetti rilevino *ex post*, dovranno comunque essere presi in considerazione dalle parti in sede di negoziazione, non fosse altro perché, laddove venissero a mancare, la Commissione o le autorità nazionali per la concorrenza potrebbero chiedere una modifica o una sospensione dell'accordo, se non addirittura una risoluzione del medesimo.

Con riguardo al rapporto con l'art. 39 TFUE, l'art. 210 *bis* non sembra richiedere di valutare se gli accordi di sostenibilità perseguano gli obiettivi ivi enunciati ma, al contrario, questi ultimi parrebbero operare solo come limite, ciò che rileva è che essi non siano compromessi. Detta diversamente, sebbene la formulazione letterale garantisca una prevalenza dell'art. 39 TFUE che si manifesta in una sorta di potere di veto, l'art. 210 *bis* non sembrerebbe interessato a raggiungere gli obiettivi di politica agricola comune, preoccupandosi solo che l'accordo di sostenibilità non li possa compromettere. C'è allora da chiedersi se un accordo di sostenibilità possa essere privato di efficacia se siano pregiudicati tutti gli obiettivi di politica agricola comune o solo alcuni o, ancora, cosa accada se un accordo di sostenibilità sia compatibile con alcuni obiettivi ma ne comprometta altri. Sotto tale profilo, la bozza di orientamenti della Commissione ritiene sufficiente che sia compromesso anche un solo obiettivo, ma resta vaga sul caso in cui l'accordo abbia delle conseguenze negative su alcuni obiettivi e positive su altri, parlando genericamente di una «riconciliazione», pur chiarendo che la soglia di violazione dovrebbe comunque essere elevata<sup>84</sup>.

La soluzione proposta, pur nella sua genericità, non sembra però escludere che, in certe circostanze, gli obiettivi PAC potrebbero cedere in-

---

<sup>84</sup> V. paragrafi 162-169.

nanzi agli scopi di sostenibilità perseguiti dagli accordi. Ciò non solo rischia di creare un cortocircuito con l'art. 209 che, nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia poco sopra richiamata, priva di validità gli accordi tra agricoltori se questi non sono funzionali a raggiungere tutti gli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE, ma, soprattutto, non esclude che un atto di autonomia privata possa derogare a una norma del Trattato, circostanza che potrebbe divenire ancora più grave in tutte quelle forme di cooperazione verticale, dove partecipano non solo agricoltori ma anche altri operatori della filiera i quali, abusando della loro forza negoziale, potrebbero dare l'abbrivio a intese che, nell'essere coerenti solo con alcuni obiettivi dell'art. 39 TFUE, ne sacrificano altri, e questo con il benessere della Commissione. Per quanto si dubiti che ciò possa nel concreto accadere, si reputa comunque importante porre il problema, nella misura in cui suggerisce un criterio per meglio comprendere e interpretare gli accordi di sostenibilità che in futuro saranno conclusi<sup>85</sup>.

Le autorità nazionali possono poi intervenire dopo la stipula o l'attuazione dell'accordo di sostenibilità, qualora ciò sia necessario per evitare l'esclusione della concorrenza, il che non significa che ogni restrizione alla concorrenza ne determini l'esclusione ma, sempre secondo la proposta di orientamenti della Commissione, la valutazione dovrà essere svolta alla luce del livello di concentrazione del mercato<sup>86</sup> e del grado di concorrenza esistente, prendendo come esigenza di riferimento la necessità di soddisfare una certa domanda proveniente dai consumatori<sup>87</sup>. In sintesi, coordinando le osservazioni già formulate poco sopra, le di-

---

<sup>85</sup> D'altra parte, secondo A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agro-industriale*, cit., 152, già nel reg. (UE) n. 1308/2013 gli obiettivi PAC stavano iniziando ad essere prospettati come limiti all'applicazione della disciplina concorrenziale, in nome dell'esigenza di tenere distinte le regole destinate agli imprenditori agricoli rispetto a quelle pensate per gli altri operatori.

<sup>86</sup> V. paragrafi 170-179. Si rammenta che la definizione di mercato rilevante, utile a determinare l'ambito di operatività della disciplina, è contenuta all'art. 207 del reg. (UE) n. 1308/2013 e si fonda sul criterio del prodotto, introducendo il parametro della sostituibilità, e quello geografico, che guarda alla omogeneità delle condizioni concorrenziali.

<sup>87</sup> Secondo la Commissione la concorrenza sarebbe esclusa se l'accordo determina l'esclusione di prodotti concorrenti che potrebbero soddisfare una parte sostanziale della domanda espressa dai consumatori oppure se un accordo esclude prodotti alimentari che rispettino una norma di sostenibilità meno rigorosa rispetto a quelli dell'accordo di sostenibilità, ma che sono comunque conformi a norme obbligatorie e per i quali esiste una domanda sostanziale da parte dei consumatori. Poi si aggiunge che, qualora le quote di mercato combinate dalle parti dell'accordo di sostenibilità non superino il 15 per cento nel caso di accordi orizzontali e il 30 per cento nel caso di accordi verticali, è improbabile che l'accordo escluda la concorrenza (par. 178).

verse incertezze interpretative che originano dalla formulazione letterale dell'art. 210 *bis* potrebbero rappresentare un ulteriore elemento per rafforzare quel ruolo di decisore finale attribuito alla Commissione, non fosse altro perché i suoi orientamenti, per effetto di quanto previsto dal par. 5, assumono valore vincolante. È comunque ancora troppo presto per pronosticare il futuro affidato a questa norma, proprio perché le ambiguità che il dato letterale pone e che non sempre trovano una risposta nell'interpretazione sistematica della disposizione, unitamente alla sua necessaria eterointegrazione, affidano alla Commissione il delicato compito di determinarne o meno il successo.

## 6. - Il nuovo regolamento in materia di aiuti di stato. Cenni.

A chiusura del quadro, sembra opportuno spendere qualche breve osservazione sulla nuova disciplina di rinvio in materia di aiuti di Stato in agricoltura, nella misura in cui, rispetto all'art. 210 *bis*, l'art. 39 TFUE sembra svolgere un ruolo differente. Per quanto la nuova PAC riproponga scelte analoghe a quelle già seguite nella precedente regolamentazione, alla fine del 2022 è mutata la disciplina di rinvio adottata ai sensi dell'art. 108, par. 4, TFUE, che esenta dall'obbligo di notifica alcune categorie di aiuti<sup>88</sup>. Ai fini che qui importano, la disciplina sulle esenzio-

---

<sup>88</sup> Provando a tracciare alcune coordinate di orientamento, punto da cui muovere sono l'art. 211 del reg. (UE) n. 1308/2013 e l'art. 145 del reg. (UE) n. 2021/2115, che estendono anche all'agricoltura la disciplina generale in materia di aiuti Stato, con l'unica eccezione delle misure adottate dagli Stati membri in conformità alla disciplina PAC e di specifiche eccezioni pensate per determinati settori. Poiché dunque anche per gli aiuti di Stato al settore agricolo si applica la disciplina contenuta nei Trattati, si rammenta che, ai sensi dell'art. 107 TFUE, questi sono incompatibili con il mercato interno. Secondo la dottrina, l'espressione «aiuti di Stato» deve essere intesa come quel «vantaggio che uno Stato membro concede tramite risorse pubbliche a mezzo di una misura legislativa, regolamentare o amministrativa, che favorisce certe imprese o la produzione di certi beni, ed è un vantaggio che può distorcere la concorrenza tra gli omologhi imprenditori e avere effetti sul commercio interstatale», così letteralmente A. GERMANÒ, *Imprese esercenti attività agricole connesse e aiuti di Stato*, in questa Riv., 2022, 662 (del quale cfr. anche *Gli imprenditori agroalimentari e gli aiuti di Stato*, cit., 249), che poi aggiunge, sulla base degli orientamenti che si sono sviluppati in seno alla Corte di giustizia, che il divieto è legato a quattro requisiti: (i) utilizzo di risorse pubbliche, (ii) tale da porre taluni imprenditori in una posizione di vantaggio rispetto ad altri, (iii) producendo così effetti sull'efficiente funzionamento del mercato comunitario, (iv) che vanno ad alterare le regole di una concorrenza leale. Vale altresì precisare che i Trattati non introducono un divieto generalizzato ma attribuiscono alla Commissione il potere di valutare e controllare il rilascio degli aiuti di Stato, pur sempre entro determinati limiti descritti dagli artt. 107-109 TFUE. In tal senso, gli Stati membri sono obbligati a comunicare

ni è oggi contenuta nel reg. (UE) n. 2022/2472<sup>89</sup>, che fissa le condizioni per valutare la compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato erogati nei settori agricolo e forestale e ha sostituito il precedente reg. (UE) n. 702/2014<sup>90</sup>. A distanza di pochi mesi, la Commissione ha poi pubblicato gli orientamenti nei quali delinea i criteri che sosterranno le sue valutazioni, con riferimento a quegli aiuti sottoposti all'obbligo di notifica<sup>91</sup>. È stato così rilevato che tali novelle si sono rese necessarie per poter assicurare coerenza e sinergia tra gli interventi e le linee di fondo della nuova PAC e del *Green Deal*<sup>92</sup>.

Le discipline appena citate contegno alcune disposizioni espressamente dedicate alla filiera e numerosi sono i richiami alla sostenibilità. Tra queste vale soffermarsi su quelle che dichiarano conformi agli artt. da 206 a 210 *bis* determinati sostegni che, inquadrati nel contesto di agevolare la cooperazione in agricoltura, perseguono determinati obiettivi, sottraendoli dall'obbligo di notifica.

In particolare, l'art. 32 del reg. (UE) n. 2022/2472, rubricato *Aiuti di cooperazione nel settore agricolo*, dichiara compatibili con il mercato interno le forme di «cooperazione tra diverse imprese del settore agricolo e della filiera alimentare e altri soggetti attivi nel settore agricolo, comprese le associazioni di produttori, le cooperative e le organizzazioni inter-

---

alla Commissione i progetti diretti a costituire o modificare i predetti aiuti, la quale formulerà il proprio giudizio all'esito di uno specifico procedimento (art. 108, par. 3). L'art. 108, par. 4, introduce un'esenzione dall'obbligo di notifica e consente alla Commissione di «adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo». In esecuzione di tale articolo, la Commissione ha così pubblicato, nel corso degli anni, una serie di regolamenti, volti a dichiarare compatibili con il mercato interno alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale, l'ultimo dei quali è il reg. (UE) n. 2022/2472, che ha sostituito il precedente reg. (UE) 702/2014. Tra la dottrina agraristica che si è interessata agli aiuti di Stato, oltre all'A. sopra citato, cfr. anche A. JANNARELLI, *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2009, 375; F. GENCARELLI, *Gli aiuti di Stato in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, 23.

<sup>89</sup> Regolamento (UE) n. 2022/2472 della Commissione, del 14 dicembre 2022, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali.

<sup>90</sup> Regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006.

<sup>91</sup> Comunicazione della Commissione, *Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali*, 2022/C 485/01.

<sup>92</sup> Così A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, cit., 465.

professionali», pur dovendosi specificare che gli aiuti compatibili sono solo quelli concessi «per promuovere la cooperazione che contribuisce al conseguimento di uno o più obiettivi di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) 2021/2115», vale a dire quegli obiettivi specifici tracciati dalla nuova PAC, altrimenti tali aiuti dovranno essere sottoposti all'obbligo di notifica<sup>93</sup>. Nella menzionata disposizione poi si legge che «le forme di cooperazione di cui al presente articolo coinvolgono almeno due soggetti, indipendentemente dal fatto che operino nel settore agricolo, ma a condizione che la cooperazione vada principalmente a vantaggio del settore agricolo». Analogamente, lungo la stessa direzione si muove l'art. 54, dedicato alla cooperazione nel settore forestale<sup>94</sup>. Pure qui, si introduce una dispensa dall'obbligo di notifica se l'aiuto contribuisce a uno o più degli obiettivi elencati all'art. 6 del reg. (UE) n. 2021/2115<sup>95</sup> e si prevede che l'aiuto dovrà andare «*principalmente* a beneficio del settore forestale o dei settori agricolo e forestale». Vale così soffermarsi sull'utilizzo, in entrambe le disposizioni, dell'avverbio *principalmente*, che parrebbe sottintendere la compatibilità degli obiettivi

<sup>93</sup> Come previsto dalla comunicazione, *Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali*, 2022/C 485/01, cit., par. 1.1.11.

<sup>94</sup> Fin dal Trattato di Roma (art. 32), il legno non era annoverato tra i prodotti agricoli. A conferma, la Corte di giustizia, con sentenza 25 febbraio 1999, in cause riunite C-164/97 e C-165/97, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.* 1999, I-01139, ha dichiarato illegittimi due regolamenti relativi alla protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico [reg. (CE) n. 307/97] e contro gli incendi [reg. (CE) n. 308/97], sul presupposto che era stata seguita, per la loro adozione, la procedura di sola consultazione del Parlamento europeo e non quella di cooperazione. Tale procedura, censurata dalla Corte, era stata adottata perché, alla base dei regolamenti impugnati era posto l'art. 43, che all'epoca disciplinava l'agricoltura. La Corte, accogliendo la tesi del Parlamento, rileva che gli alberi non sono compresi nell'allegato I e, quindi, non rientrano nella materia agricoltura. La dottrina non si è così astenuta dall'evidenziare come tale decisione rappresenti l'incongruenza più appariscente tanto rispetto alla nozione tradizionale di agricoltura quanto con riferimento alla categoria dei prodotti del suolo, che la stessa norma europea evoca (così E. ROMAGNOLI, *Lezioni di diritto agrario comparato*, Firenze, 1978, 50). Se per G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali (artt. 2135-2139)*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 2003, 126 il legname è un prodotto agricolo solo per il diritto interno e non per quello europeo, L. COSTATO, *Il diritto della Comunità europea*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Id., Padova, 2003, 56 ha precisato che il menzionato allegato né introduce una presunzione di agrarietà assoluta né esclude dalla natura agricola quelle attività che non hanno ad oggetto la produzione dei beni ivi elencati. Sulla diversa nozione di agrarietà tra Italia e Unione europea, v. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, 101 e ss. nonché L. COSTATO, *Influenza del diritto comunitario sul diritto agrario interno*, in *Metodi del diritto agrario moderno*, Milano, 1986, 115.

<sup>95</sup> Altrimenti, come per la fattispecie precedente, si dovrà procedere a notifica, par. 2.6 della comunicazione *Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali*, 2022/C 485/01, cit.

tracciati dalla nuova PAC con altri, che magari potrebbero non andare direttamente a beneficio dell'agricoltura, ma anche di altri soggetti.

In termini non troppo dissimili, rileva infine l'art. 59, rubricato *Aiuti alla cooperazione nelle zone rurali*, il quale richiede il coinvolgimento di «almeno due soggetti e possono comprendere imprese attive nel settore agricolo, imprese attive nella filiera alimentare e altri soggetti, comprese le associazioni di produttori, le cooperative e le organizzazioni interprofessionali», chiarendo, in tal caso, che la cooperazione dovrà andare a vantaggio delle zone rurali<sup>96</sup>. Il richiamo al territorio lascia così intendere la volontà di incentivare forme di cooperazione da cui ne possono trarre vantaggio diversi soggetti che li operano, non solo gli agricoltori, suggerendo così che la dispensa dall'obbligo di notifica sia funzionale a perseguire tanto obiettivi di politica agricola comune quanto altri obiettivi di mercato, nella finalità – ancora una volta – di provare a compendiare scopi differenti.

Si tratta di novità significative, non fosse altro perché il precedente reg. (UE) n. 702/2014 contemplava unicamente gli aiuti all'avviamento di associazioni e organizzazioni di produttori nel settore agricolo (art. 19). In tal senso, sembra allora utile provare a ricondurre le singole novità entro un disegno unitario e sistematico. In una sorta di continuità ideale con l'intento che ha informato la nuova PAC, anche la nuova disciplina di rinvio sugli aiuti di Stato pare maggiormente concentrata sul perseguimento di specifici obiettivi, che il legislatore si sforza e cerca di tipizzare, anche in termini piuttosto puntuali. Prescindendo dai tecnicismi, rispetto al modello precedente si vorrebbero incentivare le forme di cooperazione, a condizione che siano funzionali a perseguire tutta una serie di finalità, non necessariamente riconducibili a quelle tipizzate dal reg. (UE) n. 1308/2013 per le OP e le OI, ma che si innestano in un contesto più ampio ed esteso, la cui incidenza non riguarda solo l'art. 39 TFUE. Qui, a differenza dell'art. 210 bis, l'art. 39 TFUE non sembra giocare un ruolo antagonista ma complementare rispetto alla sostenibilità, aprendo però il problema su quali siano le conseguenze in caso di conflitto, dovendosi concludere, se ancora potranno ritenersi vincolanti i pregressi orientamenti della Corte di giustizia, che dovrebbe essere sempre l'art. 39 TFUE a prevalere. Tale aspetto sembra così

---

<sup>96</sup> In questo caso, la dispensa dall'obbligo di notifica è motivata sulla base della previsione dell'aiuto nell'ambito di un piano strategico nazionale PAC e dalla sua identità alla pertinente misura.

un'ulteriore conferma della volontà del legislatore a tentare una sintesi tra diversi obiettivi, in nome di quel principio unificatore rappresentato dalla sostenibilità.

## 7. - Conclusioni.

Concludendo, le indicazioni contenute nei documenti strategici parrebbero lasciare intendere che potranno seguire anche altri provvedimenti, oltre a quelli qui menzionati. Infatti, è proprio la strategia *From farm to fork* che, tra gli interventi invocati e suggeriti per conseguire gli obiettivi di sostenibilità ivi posti, sollecita anche l'adozione di nuove misure destinate al settore concorrenziale.

Se ciò avverrà, diventa però difficile capire quale sarà la strada che si vorrà percorrere, visto che, come ha già dimostrato l'esperienza, tra Commissione, Parlamento e Consiglio, tutti soggetti coinvolti nel procedimento legislativo, non sempre vi è uniformità di vedute e convergenza di posizioni, al netto poi dell'opportunità di tenere in considerazione i precedenti della Corte di giustizia. Sebbene ciò rappresenti una garanzia di ogni ordinamento democratico, l'interprete sconta la difficoltà di dover operare in un contesto dove i dubbi sono maggiori delle certezze. Provando però a ipotizzare e isolare alcuni punti fermi, c'è da aspettarsi che sarà confermato quel *trend* che vedrà l'introduzione di norme che continueranno a muoversi nella tracciata direzione di filiera, considerata come un paradigma unitario, che prescinde dai soggetti che la compongono, funzionalizzando la disciplina della concorrenza verso obiettivi di sostenibilità, fermo il monito che ciò non può né deve significare o comportare un abbandono delle ragioni di specialità che veicola l'impresa agricola né una compromissione degli obiettivi tracciati dall'art. 39 TFUE. Se questi possono essere considerati i punti fermi, non sembra opportuno sbilanciarsi e spingersi in previsioni più concrete, visto e considerato che siamo in una fase di transizione, in un contesto che progressivamente si sta strutturando attraverso tutta una serie di disposizioni, dal carattere vincolante, che introducono nuovi obblighi, limiti e incentivi, da ricomporre in un quadro unitario.

Restando al presente, si dubita che l'art. 210 *bis* possa soddisfare queste aspettative. Infatti, sarebbe opportuna una maggiore certezza su quali

siano gli effetti che possono produrre gli accordi di sostenibilità, in particolare sussistono dubbi se, in funzione degli obiettivi tracciati dalla norma, le intese che incidono direttamente sul prezzo siano considerate valide. In termini più ampi, non sono chiari gli incentivi che possa offrire la norma al settore primario rispetto alle esperienze pregresse, vuoi perché, sebbene sia prevista l'adesione di un agricoltore, non è definito il ruolo e il potere che questi può avere all'interno dell'accordo; vuoi perché gli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE operano come limite e non come scopo delle intese. Se è pur vero che gli obiettivi di politica agricola comune entrano in dialogo anche con altre istanze, dapprima di natura strettamente ambientale e oggi riconducibili entro la cornice tracciata dal più ampio principio di sostenibilità, questa relazione richiederebbe di essere meglio precisata.

Detta aspettativa non può però ritenersi del tutto soddisfatta rinviando all'eteroingrazione di orientamenti della Commissione, e ciò per una ragione più di metodo che di contenuti, ancora in corso di definizione. La Commissione, infatti, potrebbe diventare l'arbitro di scelte strategiche, magari non sempre condivise con Parlamento e Consiglio, e che difficilmente potrebbero essere poi sindacate innanzi alla Corte di giustizia. Sebbene si possa replicare che la disciplina concorrenziale è per tradizione influenzata da decisioni di carattere politico, la migliore dottrina ha avuto modo di ribadire come, in questo specifico settore, sia necessario garantire una adeguata regolazione della domanda e dell'offerta, nella ricerca di un punto di equilibrio da costruire sulla base di norme di applicazione rigorosa<sup>97</sup>.

Per quanto l'art. 210 bis sia solo un elemento che va a comporre un più ambizioso processo riformatore ancora in corso, quanto meno stando alle indicazioni programmatiche contenute nei documenti strategici approvati, è importante che gli obiettivi di sostenibilità in esso tracciati non rimangano solo sulla carta, senza al contempo dimenticare che, in nome della sostenibilità, siano sempre perseguiti gli obiettivi tracciati dall'art. 39 TFUE che, comunque, offrono un importante contributo al menzionato principio, da cui non sembra né doversi né potersi prescindere.

---

<sup>97</sup> Così L. COSTATO, *Il libero mercato e lo Stato*, cit., 89.