

## Sommario

### Editoriale

*Luigi Costato*  
Tigri asiatiche e incerti mercati 1

### La Tavola Rotonda di Parma I contratti del mercato agroalimentare

*Paolo Borghi*  
Lo status di produttore e di consumatore di alimenti 3

*Antonio Jannarelli*  
I contratti dall'impresa agricola all'industria 5

*Paolo Surace*  
Agricoltori, accordi interprofessionali e contratti 13

*Carlo Maresca*  
Esperienze sui contratti di coltivazione di grano duro 18

*Ivano Vacondio*  
I contratti del settore dei cereali 19

*Maurizio Ceci*  
Competitività del sistema agro-alimentare italiano 22

*Alessandro Artom*  
I contratti dall'industria alla grande distribuzione 23

*Fabio Gencarelli*  
Industria alimentare e grande distribuzione: esperienze europee 34

*Giovanni De Cristofaro*  
I contratti del consumo alimentare 38

*Anna Astazi*  
Pratiche commerciali scorrette e tutela dei consumatori i nuovi poteri dell'AGCM 42

### Interventi

*Stefano Masini*  
I contratti dell'imprenditore agricolo con il consumatore 47

*Paolo Borghi*  
Azioni collettive, responsabilità e contratti delle imprese alimentari 55

*Lorenza Paoloni*  
Linee Guida per la coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e geneticamente modificate 60

### Ricerche

*Nicola Galluzzo*  
Percezione del rischio alimentare da parte del consumatore e ruolo dei mass media: la psicosi da influenza aviaria 64

## Editoriale

### Tigri asiatiche e incerti mercati

Questo numero contiene una serie importante ed interessante di relazioni, anche di non giuristi, tenute nella tavola rotonda a CIBUS di Parma dell' 8 maggio, che ha trattato il complesso problema dei contratti nel mercato agroalimentare.

La storia di questi contratti è quella dei rapporti di forza fra primario e secondario, e fra questo e il terziario, ed è innegabile che essa ha subito forti variazioni a seconda dell'epoca che si voglia considerare.

Un tempo nelle epoche di carestia i conduttori dei terreni avevano, come si suol dire, il coltello dalla parte del manico, così come analogamente è avvenuto nei periodi di carestia reale o indotta da forme di razionamento, cui si è risposto, sin dall'epoca del calmierato di Diocleziano, con il c.d. mercato nero.

In epoche più recenti progressivamente la parte forte del contratto è divenuto il trasformatore, che ha potuto a lungo imporre la sua volontà al produttore agricolo ed ai distributori, che erano piccoli, disseminati sul territorio e deboli.

Negli ultimi tempi la forza negoziale è passata nelle mani della grande distribuzione organizzata, che può imporsi anche alle grandi marche di alimenti, ovviamente in misura differente in ragione della diffusione della conoscenza del marchio e del suo sostegno pubblicitario, poiché anche la GDO deve pur rispondere alle richieste dei consumatori, benché possa orientarli variamente, anche usando il suo stesso marchio, apposto a prodotti di imprese deboli sul mercato perché prive di un nome di richiamo.

Questo ha significato un indebolimento a monte dei produttori di alimenti lavorati, senza che lo stesso si sia verificato per loro anche a valle.

Tuttavia quest'anno si è notato un rafforzamento dei produttori agricoli, almeno in certi settori e per quelli organizzati (meglio si potrebbe dire per chi si è approvvigionato tempestivamente), grazie all'aumento dei prezzi dei cereali e di altri prodotti che da cereali e da petrolio dipendono; si ripropone, ciclicamente, la scarsità, che riporta la forza in mani diverse, e non è dato di escludere che questa, che per noi è una novità, non sia invece il primo manifestarsi di una tendenza collegata all'aumento mondiale della domanda, a certi sommovimenti climatici, alla scarsità ormai acclarata delle scorte, che potrebbero richiedere tempo per essere ricostituite.

Insomma, nulla vi è di definitivo a questo mondo, se non, per ciascuno di noi, la fine della vita, sicché l'incertezza sembra essere il comune denominatore del mercato, assoggettato a queste forti variazioni con l'entrata in campo di quelle che un tempo si chiamavano le tigri asiatiche, che stanno progressivamente facendo sentire i loro ruggiti di nuovi compratori.

## rivista di diritto alimentare

**Direttore**  
Luigi Costato

**Vice direttori**  
Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

**Comitato scientifico**  
Francesco Adornato - Sandro Amorosino  
Alessandro Artom - Corrado Barberis  
Lucio Francario - Alberto Germanò  
Giovanni Galloni - Corrado Giacomini  
Marianna Giuffrida - Marco Goldoni  
Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi  
Pietro Masi - Lorenza Paoloni  
Michele Tamponi

**Coordinatrice della Redazione**  
Eleonora Sirsi

**Redazione**  
Francesco Aversano - Paola Cosentino  
Giuliano Leuzzi - Nicoletta Rausedo

**Segreteria di Redazione**  
Monica Minelli

**Editore**  
A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE  
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

**Redazione**  
Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma  
tel. 063210986 - fax 063217034  
e-mail [redazione@aida-ifla.it](mailto:redazione@aida-ifla.it)

**Sede legale**  
Via Ricchieri 21 - 45100 Rovigo  
Periodico iscritto il 18/9/2007 al n.  
393/2007 del Registro della Stampa  
presso il Tribunale di Roma  
ISSN 1973-3593 [online]  
dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO  
ALESSANDRO ARTOM, avvocato in Milano  
ANNA ASTAZI, Autorità garante  
della concorrenza e del mercato  
PAOLO BORGHI, ordinario  
nell'Università di Ferrara  
MAURIZIO CECI, vicepresidente  
Ass. Reg. Eur. prodotti di origine  
LUIGI COSTATO, ordinario  
nell'Università di Ferrara  
GIOVANNI DE CRISTOFARO, ordinario  
nell'Università di Ferrara  
NICOLA GALLUZZO, dottore di ricerca  
Università degli studi di Teramo  
FABIO GENCARELLI, avvocato in Bruxelles  
ANTONIO JANNARELLI, ordinario  
nell'Università di Bari  
CARLO MARESCA, Confagricoltura  
Sez.Naz.Econ. Cereali Alimentari  
STEFANO MASINI, ricercatore  
nell'Università di Roma - Tor Vergata  
LORENZA PAOLONI, associato  
nell'Università del Molise - Campobasso  
PAOLO SURACE,  
coordinatore Comitato Scientifico CIA  
IVANO VACONDIO, presidente Italmopa

## La II Tavola Rotonda dell'AIDA I contratti del mercato agroalimentare Parma - CIBUS 2008

L'8 maggio 2008, a Parma, nell'ambito della manifestazione CIBUS 2008, si è svolta la seconda Tavola Rotonda dell'A.I.D.A., che ha scelto quale tema "*Contratti del mercato-agroalimentare*".

La disciplina dell'agroalimentare ha da tempo individuato la dimensione del *mercato* come luogo essenziale di regolazione, ove operano norme di diversa origine, struttura ed efficacia, ed ove l'irrompere del diritto comunitario e del commercio internazionale gioca un ruolo essenziale di definizione del quadro in cui si collocano strategie e scelte quotidiane.

In questo ambito la stessa dimensione negoziale, del *contratto*, si va disegnando secondo modelli diversi da quelli tradizionali. Sicché da più parti si è sottolineato il progressivo spostamento da momenti singoli (in una pratica quotidiana, in cui lo *scambio muto* ha largamente sostituito il negoziato), a processi di regolazione contrattata, che vedono la decisiva presenza di soggetti portatori di interessi di massa anche quando non collettivi.

In qualche modo - potrebbe dirsi - alla *semplificazione* della legislazione (talvolta peraltro solo dichiarata, più che effettivamente praticata), si accompagna la crescente *complessità* di una disciplina di fonte contrattuale, che si articola con caratteristiche peculiari lungo le diverse fasi della filiera agro-alimentare. La seconda tavola rotonda organizzata dall'A.I.D.A. ha pertanto individuato i *Contratti del mercato agro-alimentare* come tema centrale di riflessione congiunta fra giuristi, imprese agricole, alimentari e della distribuzione, e soggetti con responsabilità di governo e regolazione, articolata in ragione delle peculiarità di ciascuna fase in

- *I contratti dall'impresa agricola all'industria di trasformazione*
- *I contratti dall'industria alla grande distribuzione*
- *I contratti del consumo alimentare.*

Le relazioni e gli interventi discussi durante la Tavola Rotonda sono pubblicati in questo numero della Rivista.

Proseguendo l'indagine aperta con la precedente Tavola Rotonda di CIBUS Roma 2007 su *Legislazione alimentare e mercato globale - competitività, semplificazione e innovazione* (i cui atti sono stati pubblicati nel n. 1 del 2007 di questa Rivista), l'A.I.D.A. intende così contribuire ad individuare criticità, e possibili risposte, alle domande che imprese e consumatori pongono al diritto alimentare dell'oggi.

Completano questo secondo numero del 2008 gli interventi, che sotto più profili si collocano nell'ambito dei più generali temi oggetto della Tavola Rotonda di Parma, di Stefano Masini sui contratti direttamente stipulati fra imprenditori agricoli e consumatori, di Paolo Borghi sui possibili esiti nel comparto agroalimentare della innovativa disciplina in tema di *class action* recentemente introdotta in Italia, di Lorenza Paoloni sulle *Linee Guida* in tema di coesistenza fra colture convenzionali, biologiche, e geneticamente modificate, approvate dalla Conferenza Stato-Regioni.

L'indagine in chiave economica di Nicola Galluzzo sulla percezione del rischio alimentare da parte dei consumatori ed il ruolo dei mass media, attraverso l'analisi del caso di allarme da influenza aviaria, offre anche ai giuristi significativi elementi di riflessione sull'inadeguatezza del quadro vigente di regole, a fronte di un mercato alimentare dominato insieme da elementi di globalizzazione e di volatilità.

## Lo status di produttore e di consumatore di alimenti, e i contratti del settore alimentare

Paolo Borghi

D'accordo: forse è persino eccessivo, e sicuramente pretenzioso, citare Henry J. Sumner Maine e il suo celeberrimo saggio (che, come è noto, riconosceva nella evoluzione delle società e dei sistemi giuridici un percorso "dallo status al contratto"). Sembra però innegabile che la peculiarità del prodotto "alimento" e delle esigenze che ruotano attorno ad esso delinei un particolare status giuridico di chi vi ha a che fare, ed abbia sempre portato con sé particolari conformazioni giuridiche dei contratti che hanno ad oggetto, direttamente o indirettamente, chi l'alimento produce, commercia o ... mangia.

Le ragioni sono di diversa natura: vuoi perché chi produce alimenti (o le materie prime alimentari) è sovente un agricoltore, ossia un imprenditore che svolge la più fragile fra le attività economiche; vuoi perché, se non è agricoltore, trasforma il prodotto dell'agricoltura (e quindi la sua attività incide sul mercato dei prodotti agricoli); vuoi perché le crisi del settore agricolo sono temute non solo per i risvolti economici e sociali sulla categoria direttamente interessata, ma anche per le difficoltà che possono creare alle imprese di trasformazione, e alla vita quotidiana di tutti i cittadini (tutti consumatori, inevitabilmente); vuoi, infine, perché in un'epoca "globalizzata" gli squilibri del mercato non sono mai un problema soltanto locale, ma possono indurre conseguenze planetarie.

Oggi, le ragioni sono anche altre: in primo luogo, gli accresciuti timori riguardanti i cibi, i rischi di responsabilità di varia natura per gli operatori (responsabilità per sanzioni, oppure risarcitorie, di recente accentuate con l'introduzione della *class action* anche in Italia), le paure dei consumatori. Tutto questo ha portato sin dai decenni passati, ad esempio, l'ordinamento a vedere con favore particolari forme di associazionismo tra i produttori agricoli (le organizzazioni dei produttori, consentite ed anzi incentivate da una normativa comunitaria che, per altri versi, è invece molto rigida nel vietare accordi tra imprenditori non agricoltori). Ha portato a tipizzare contratti di natura collettiva nell'intento di regolare i rapporti tra le categorie produttive (gli accordi interprofessionali tra i soggetti della filiera); e a inventare i contratti di coltivazione e vendita tra agricoltore e impresa di trasformazione. Tutti "contratti particolari": particolari perché regolati da norme che negli altri settori dell'economia non operano. E particolari, anche, perché nati appositamente allo scopo di proteggere quel fragile "ambiente economico" che ruota attorno alla produzione alimentare, evitando quegli squilibri di mercato (e quei prezzi fuori controllo) che si tradurrebbero in difficoltà insormontabili tanto per le imprese quanto per

i consumatori. Magari in misura, di volta in volta, diversa per gli uni o per gli altri, ma comunque per entrambi.

Contemporaneamente, il legislatore ha introdotto norme "speciali" per regolare gli effetti dei contratti nel settore alimentare, così da proteggere – in modo solo apparentemente unilaterale – ora le sole imprese ora i soli consumatori. Basti pensare alla disciplina del tutto particolare che regge il meccanismo della riscossione dei crediti di impresa nel d.lgs. n. 231/02 (a sua volta frutto dell'attuazione della direttiva 2000/35/CE sulla lotta contro i ritardi di pagamento): la previsione, per i crediti che derivano da forniture di prodotti alimentari deteriorabili, di un termine semplice e fisso di decorrenza degli interessi sui crediti, in deroga al meccanismo contorto e "cervellotico" che si applica in tutti gli altri settori, e la fissazione per legge di un saggio di interesse maggiorato di ulteriori due punti, con il chiaro intento di proteggere maggiormente il creditore-fornitore alimentare, sembrerebbero voler favorire quest'ultimo soltanto. *Sembrerebbe*, ma non è necessariamente così: in effetti, questa scelta normativa ha anche il fine di diminuire, per quanto possibile, il rischio finanziario delle imprese del settore, con benefici per la stabilità del mercato e, in ultima analisi, anche per la collettività dei consumatori, sui quali si spera non vengano riversati quei costi finanziari, in larga parte invisibili agli occhi dell'uomo della strada, che invece finiscono per gravare sulla spesa alimentare quotidiana.

Allo stesso modo, l'introduzione dapprima nel codice civile (con il d.lgs. n. 24/02) di un paragrafo dedicato ai "contratti dei consumatori", successivamente trasfuso nel Codice del consumo (d.lgs. n. 206/05, in particolare agli artt. 128-135), rappresenta un dato che certamente – malgrado le eccezioni all'applicabilità di alcune norme proprio ai contratti di fornitura di alimenti, quando si tratti di forniture a scadenze frequenti e regolari – va a integrare il complesso sistema di tutela del consumatore incidendo sul settore alimentare più che su ogni altro, posto che non tutti siamo consumatori di ogni tipo di prodotto, ma certamente tutti lo siamo di prodotti alimentari.

E nel disciplinare i requisiti di sicurezza dei prodotti (in generale), il Codice del consumo fa un passo indietro proprio in tema di cibi, lasciando campo libero alla disciplina comunitaria del reg. 178/02, il quale non solo definisce a modo proprio (perché peculiare è l'oggetto) la sicurezza di questo prodotto così unico, ma individua una serie di obblighi e di responsabilità giuridiche che sono propri del solo produttore alimentare, e che vanno ad aggiungersi alle altre responsabilità che, in genere, incombono su tutti i produttori che immettano sul mercato prodotti (non solo alimentari) difettosi. L'impresa alimentare – e per ovvie ragioni! – ha un complesso di obblighi che non trova eguali in altre imprese (la conformità alla miriade di prescrizioni tecniche che compongono la legislazione alimentare, la rintracciabilità, l'impiego di sostanze, la presenza di residui, il materiale di imballaggio, l'igiene del processo produttivo, il contenuto dell'etichetta e persino il modo in cui una informazione è data, con il rischio che diventi un "claim" e che faccia nasce-

re, pertanto, altri e nuovi obblighi). Si sta pensando – per limitarci ai più recenti interventi normativi, ed oltre al già citato reg. 178/02 – anche ai regolamenti del “pacchetto igiene”, alle varie norme sui sistemi di tracciabilità, ai regolamenti del 2006 sui *claims* nutrizionali e relativi alla salute, alla cosiddetta “direttiva allergeni”, ecc.

E l’operatore di questo settore ha, quindi, responsabilità che su nessun altro operatore economico incombono: responsabilità che trovano la loro fonte in un comparto normativo cresciuto a dismisura negli ultimi quindici anni, e al quale la giurisprudenza – soprattutto quella della Corte di giustizia CE – ha aggiunto ulteriori oneri, o ulteriori fonti di rischio imprenditoriale (come avviene laddove, ad esempio, la Corte considera legittime norme nazionali che individuano una responsabilità oggettiva, o quasi, dell’operatore della distribuzione: è il caso della ormai celebre sentenza “Lidl”).

I rapporti contrattuali fra tutte le componenti della filiera alimentare “*from farm to fork*” – come ama dire la Commissione europea – ne risentono profondamente: il legislatore interviene su qualche aspetto della disciplina dei contratti, ma sono soprattutto le clausole contrattuali che spontaneamente nascono dall’inventiva degli operatori economici ad avvertire gli effetti di tanta complessità di obblighi e di diritti. Comincia a entrare di prepotenza, e quasi inevitabilmente, il principio della clausola-disclaimer, la necessità vitale – almeno nei rapporti “b2b”, business-to-business – di introdurre nei contratti una serie di previsioni che liberino l’operatore da responsabilità giuridica, rafforzando le garanzie contrattualmente assunte dal venditore in favore dell’acquirente non-consumatore (del consumatore, tradizionalmente considerato “contraente debole”, invece, non può che occuparsi il legislatore, mediante garanzie e norme imperative che precludono la conclusione di contratti a lui dannosi).

Non è casuale che negli Stati Uniti si assista sempre più frequentemente, nei contratti fra chi esporta verso l’UE soia o mais GM-free e il produttore o il grossista che li fornisce, a clausole nelle quali è quest’ultimo a garantire al primo la natura non GM del prodotto, unicamente perché in Europa la disciplina della rintracciabilità ne impone la identificazione sin dal momento in cui esso varca la frontiera comunitaria: il rischio di essere chiamati a rispondere in via risarcitoria dall’importatore europeo, per non conformità del prodotto alle caratteristiche dichiarate (caratteristiche che rivestono importanza fondamentale per le norme giuridiche europee), conduce l’esportatore a inserire nel contratto pattuizioni con le quali egli rinforza le proprie possibilità di rivalersi eventualmente sul fornitore; e tutto questo sta facendo nascere, di là dall’oceano, nuovi prodotti assicurativi miranti a garantire i produttori contro un tale rischio contrattuale.

I riflessi dello *status* giuridico particolare dell’alimento e del suo produttore si riverberano anche fuori dei confini europei: persino là dove le norme dell’UE formalmente non si applicano.

Non c’è via di uscita: si tratta di un settore che presiede alla produzione di ciò che si mangia, di ciò che sempre, per forza di cose, entra nel contatto più intimo con l’organismo umano e, dunque, è suscettibile di produrre conseguenze sulla salute di chi consuma. Sono questi gli elementi fondamentali, ineliminabili, che danno all’alimento, al suo produttore e al suo consumatore, *status* giuridici del tutto unici; e accanto al proliferare di norme sempre più minuziose e complicate, è nel contratto che, il più delle volte, produttori e consumatori alimentari trovano le risposte ai problemi che nascono dal loro ruolo. I giuristi hanno il compito di aiutare – se non a rinvenire – quanto meno a chiarire quelle risposte.

## ABSTRACT

*The peculiarity of food, as a product, has always implied a particular juridical status of all those who deal with the food production, processing, handling, packaging, marketing, or ... buying and eating, sometimes because they deserve protection as they play an important economic and social role (namely, farmers and processing industry), sometimes because they belong to a strongly protected category (the consumers, whose contracts are subject, in Italy, to a particular and differential discipline); in all cases, that's been basically because crises in the agro-food sector usually have very negative effects on a broad range of economic and social interests. This has led to very important and special rules of the EC law and of the national legislations (concerning producers' organizations, inter-trade agreements, contractual relations between producers and processors, and between sellers and consumers).*

*At the same time, lawmakers have recently granted a benefit to the food sector businesses, by providing an increased penalty interest when the late payments in commercial transactions involve such a kind of business (in Directive 2000/35/EC), trying that way to reduce its financial risk.*

*Furthermore, it's worth noting how the new rules concerning labeling and claims, and the new operators' liabilities, outlined by the recent EC legislation on food labeling, safety and hygiene (especially brought by EC Reg. No 178/02, by the s.c. “allergens Directive”, by the recent Regulations on health and nutrition claims and, finally, by the s.c. “hygiene package” Regulations), have raised the need for a new approach even to the contractual relations between food businesses, by inserting in contracts new kinds of disclaimer clauses, even when trading with extra-EU exporters.*

## I contratti dall'impresa agricola all'industria di trasformazione Problemi e prospettive dell'esperienza italiana

Antonio Jannarelli

### 1. - I contratti di integrazione verticale

Nell'affrontare il tema, la relazione intende limitarsi ad illustrare la situazione esistente sul punto nella realtà italiana, anche alla luce del confronto con i dati che ci provengono dalle esperienze giuridiche dei paesi in cui il sistema agro-industriale è particolarmente sviluppato. A tale fine, e per meglio chiarire il senso della nostra valutazione, purtroppo oltremodo critica, è opportuno avanzare un'osservazione di ordine preliminare che, per certi versi, vuole essere la cifra più profonda dell'indagine.

E' indubbio, infatti, che una riflessione aggiornata in ordine tanto alla disciplina dei rapporti contrattuali mediante i quali i prodotti agricoli di base sono convogliati verso le industrie di trasformazione, quanto all'esperienza che è dato di registrare nel nostro paese, si rivela significativamente eloquente per mettere a fuoco il ruolo che spetta al diritto nel contribuire, quasi si trattasse di un ulteriore fattore della produzione, allo strutturarsi e, al tempo stesso, al conformarsi di concreti fenomeni socioeconomici. In particolare, la presenza di un quadro giuridico adeguato può da un canto permettere lo sviluppo spontaneo di fenomeni, limitandosi a porre le premesse stesse per il loro sorgere e fortificarsi sulla base della iniziativa delle forze sociali, dall'altro orientare e favorire nella realtà effettuale alcune dinamiche in luogo di altre. Considerazione, questa, che trova un signifi-

cativo conforto ove, appunto, l'indagine su una specifica esperienza, come quella italiana, sia messa a confronto, in chiave comparatistica, con ciò che è dato di rinvenire in altre che, come la nostra, sono alle prese da tempo con la modernizzazione delle relazioni economiche tra settore primario e altri settori.

Una delle manifestazioni più significative dello sviluppo di un moderno sistema agro-alimentare è che si accresce sempre di più la percentuale delle produzioni agricole di base sottratta alla destinazione ai mercati all'ingrosso<sup>1</sup> dai quali giunge poi a quelli finali ovvero alle industrie di trasformazione. Essa, infatti, è oggetto di dirette relazioni contrattuali tra produttori agricoli ed imprese di trasformazione e/o di distribuzione che intervengono ben prima che i prodotti siano venuti ad esistenza, secondo una modulistica che varia da comparto a comparto. Si intende qui far riferimento ai c.d. *contratti di integrazione verticale*, ovvero ai *contract farming* ed ai *production contracts* propri dell'esperienza nord-americana, con i quali le relazioni aventi ad oggetto la fornitura di prodotti agricoli di base alle imprese di trasformazione, in prevalenza accompagnate dalla clausola di esclusiva, si arricchiscono di impegni e di vincoli ulteriori rispetto al mero scambio tra prodotto e corrispettivo monetario. In tal modo, a voler prendere in considerazione la posizione dell'operatore agricolo, il produttore agricolo è tenuto non solo a dare il prodotto promesso all'acquirente, ma anche ad assumere una serie di impegni, in termini di obbligazioni di fare, circa le modalità di svolgimento della propria attività produttiva al fine di conformarla alle richieste specifiche della controparte. In questo senso, secondo una fenomenologia che è intervenuta anche nel settore industriale a proposito delle relazioni di subfornitura, ogni produttore agricolo vede la propria struttura inserita in un programma elaborato dall'impresa industriale, sua controparte: ciò che il produttore agricolo guadagna in termini di sicurezza, quanto alla collocazione dell'intera produzione conseguita, il più delle volte sulla base di prezzi preventivamen-

(<sup>1</sup>) La conclusione, del tutto pacifica in termini generali (per la situazione nordamericana si v. i dati offerti da STOKES, *The Dilemma of Contracting: Risk Management or Risky Business*), va peraltro opportunamente corretta in considerazione delle peculiarità dei comparti produttivi coinvolti: sul punto, per la situazione italiana, si v. l'*Indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare IC28* elaborata dalla Autorità nazionale per la tutela della concorrenza. Bisogna altresì aggiungere che alla contrazione dell'intermediazione offerta dai mercati all'ingrosso, si accompagna anche la progressiva riduzione dei *cultivar* effettivamente utilizzati dai produttori in conseguenza dell'inevitabile standardizzazione dei processi di produzione di massa propri dell'industria alimentare (sul punto, con riferimento alle sementi si v. HARL, *The Age of Contract Agriculture: Consequence of Concentration in Input Supply*, in 18 *Journal of Agribusiness* 2000, 115ss). Questa, infatti, è interessata a concentrarsi solo su quelli che meglio si prestano alle specifiche esigenze di lavorazione in vista del prodotto finale (generalmente un alimento) da porre sul mercato: a titolo esemplificativo si pensi ai pomodori da utilizzare per la produzione di salse, ovvero alle pesche da conservare in scatola, ovvero alle ciliegie da utilizzare per sciroppi per guarnizione di gelati o di dolci, etc.

te fissati e, dunque, sottratti ad oscillazioni congiunturali<sup>2</sup>, è peraltro bilanciato, talora pesantemente, dai costi aggiuntivi che il contratto genera a suo carico, legati all'impegno assunto dal produttore agricolo di adeguare la propria azienda o le proprie scelte organizzative ai *desiderata* della controparte industriale<sup>3</sup>. Quest'ultima, in definitiva, non potendo internalizzare la produzione agricola di base, si dà renderla del tutto conforme alle proprie specifiche esigenze di lavorazione e di trasformazione, assumendone tutti i relativi rischi, si assicura, mediante una serie di contratti, una rete di fornitori di tale produzione di base, con la conseguente allocazione di una parte dei rischi sui *partners* contrattuali<sup>4</sup>.

In tal modo, i produttori agricoli, nelle veste di fornitori della materia prima, dal punto di vista economico risultano, sia pure entro certi limiti, "integrati" nel progetto produttivo dell'industria alimentare e, dal punto di vista giuridico, meno autonomi in ordine ad alcune decisioni relative all'esercizio della propria attività e all'organizzazione della struttura produttiva: di qui, la stessa denominazione di tale relazioni giuridiche nei termini descrittivi appunto di contratti di (quasi) integrazione verticale.

## 2. - La carenza di strutturazione giuridica del sistema agro-alimentare italiano

Rispetto a questi fenomeni, che sono al cuore dei moderni sistemi agro-alimentari, il nostro ordinamento giuridico risulta tuttora avaro di risposte disciplinari specifiche, nel quadro di una più ampia situazione per la quale da un lato il sistema agro-alimentare nazionale risulta tuttora debole, a dispetto delle potenzialità che pur gli si riconoscono, dall'altro, sul piano giuridico, la relativa strutturazione è tuttora inadeguata e alla ricerca di un corretto indirizzo di potenziamento e sviluppo.

A questo specifico riguardo, infatti, nelle esperienze giuridiche più evolute e che hanno affrontato siffatte problematiche con largo anticipo rispetto alla nostra è emerso, con grande tempestività, che il carattere di massa che assumono le relazioni economiche tra produttori agricoli ed imprese di trasformazione e, al tempo stesso, l'indubbia diversità di forza economica tra il singolo imprenditore agricolo e le imprese industriali coinvolte, che nella specie si manifesta anche in termini di asimmetria informativa a svantaggio della parte agricola circa i rischi aggiuntivi posti a loro carico, esigono risposte puntuali sul piano giuridico. Ciò, sia al livello delle situazioni microeconomiche, relative alle singole relazioni di integrazione verticale, sia di quelle macroeconomiche, a causa del carattere di massa che tali relazioni assumono. Infatti, in presenza di poche imprese industriali, se non addirittura di un vero e proprio monopsonio<sup>5</sup>, e di un bacino sempre più ampio di imprenditori agricoli che specializzano la propria azienda, nella veste di fornitori di materia prima già "conformata" secondo le richieste dell'industria, è inevitabile che si giunga da un lato all'emersione progressiva di forme di associazionismo tra i produttori, chiamato ad intervenire come *bargaining power* nella contrattazione e nell'elaborazione di contratti tipo, dall'altro all'avvento di una contrattazione collettiva destinata ad incidere nella programmazione stessa (anche della dimensione quantitativa) dei rapporti di scambio tra il settore primario e quello industriale interessato alla trasformazione, prevalentemente in alimenti, delle *commodities* agricole di base.

Ebbene, se per poco si fosse fatto tesoro, a livello di politica del diritto, dei *trends* storici dianzi sinteticamente richiamati e che sono emersi nella esperienza nord-americana sin dai primi decenni del Novecento e, per quanto riguarda l'Europa, soprattutto in Francia a partire dagli inizi degli anni sessanta del secolo scorso, vale a dire circa un cinquantennio fa, si sarebbe potuto porre un adeguato rimedio al ritar-

(<sup>2</sup>) Una sterminata letteratura ha chiarito che, attraverso i contratti di integrazione, i produttori agricoli possono sottrarsi ai rischi legati sia alle oscillazioni dei prezzi dai rischi sia alle difficoltà di collocazione sul mercato di prodotti altamente deperibili in presenza di annate con raccolti abbondanti. Indubbiamente l'esigenza di "sicurezza" degli agricoltori si salda con quella di cui si fanno portatori gli operatori industriali interessati ad acquistare grandi quantità di prodotti agricoli che presentino le caratteristiche richieste dai processi di trasformazione: il che non toglie che al di là della convergenza nella stipula di siffatti contratti, l'equilibrio giuridico dello scambio è d'altra parte condizionato dalla diversa posizione assunta dai contraenti nella quale gli agricoltori rappresentano la parte più debole in ragione sia delle peculiarità proprie dei mercati agricoli sia del gap di informazioni di cui il singolo operatore agricolo soffre rispetto alla controparte industriale.

(<sup>3</sup>) Sul fenomeno della c.d. integrazione verticale in via contrattuale esiste una letteratura economica assai vasta. Per una sintesi si v. tra i più recenti contributi: AA. VV., *Spot and Alternative Marketing Arrangements in the Livestock and Meat Industries*, Interim Report prepared for The Grain Inspection, Packers, and Stockyards Administration US Department of Agriculture, con ampi riferimenti bibliografici; KATCHOVA, *Agricultural Contracts and Alternative Marketing Options: a Matching Analysis*, Selected Paper at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Orlando, July 27-29, 2008; HOBBS e YOUNG, *Le Lines verticaux dans les Chaînes d'approvisionnement agroalimentaire au Canada et aux États-Unis*, Ottawa 2001, ivi ampia bibliografia; REHBER, *Vertical Integration in Agriculture and Contract Farming*, Working Paper n.46, Food Marketing Policy Center University of Connecticut.

(<sup>4</sup>) Per una vivace rappresentazione delle strategie con le quali le industrie provvedono a allocare i rischi sui produttori agricoli sotto contratto si v. WILSON, *The Political Economy of Contract Farming*, in 18 *Rev. of Radical Political Economics* 1986, n.4, 47ss.

(<sup>5</sup>) Nel settore dell'allevamento, gli Stati Uniti presentano una altissima concentrazione per cui meno di cinque grandi conglomerate controllano lo sbocco della produzione di base in una situazione che permette loro di modificare a piacimento i compensi dei produttori integrati: sul punto si v. KEY e MACDONALD, *Local Monopsony Power in the Market for Broilers? Evidence from a Farm Survey*, Paper at the Annual Meeting of the AAEA, Orlando, Florida, July 27-29, 2008.

do pur accumulato dal nostro paese.

Ed invece, è stato, purtroppo, facile profezia denunciare anzitempo il fallimento (dell'esperienza applicativa) del quadro disciplinare adottato nella legge n.88 del 1988, sugli accordi interprofessionali in agricoltura, di recente sostituita dal d.lgs n.102 del 2005. Sicché, sul punto, la strada da percorrere è ancora lunga e, purtroppo, a tutt'oggi senza puntuali e consapevoli indirizzi strategici. Infatti, a proposito della normativa adottata nel 1988, basta qui rammentare i lavori del convegno svoltosi a Cremona il 24 settembre 1983, dal titolo "Agricoltura e industria: gli accordi interprofessionali"<sup>6</sup>, destinato ad analizzare proprio il disegno di legge, allora avanzato dall'on. Mora, Presidente della Commissione Agricoltura del senato della Repubblica, che avrebbe portato cinque anni dopo (!!) all'adozione della legge n.88 del 1988. In quella occasione, chi qui scrive fu particolarmente severo nei confronti del progetto poi adottato dalla legge n.88 del 1988. Infatti, tale progetto si limitava solo a "scoprire" il fenomeno degli accordi interprofessionali che la prassi per la verità già conosceva, ma senza incidere in alcun modo sul loro sviluppo e potenziamento.

Tale giudizio critico, da cui discendeva la previsione, ahimè agevole, circa il fallimento operativo di quell'intervento legislativo, si basava sul fatto che il progetto era del tutto carente di concreti indici disciplinari di diritto privato destinati a regolare tanto siffatti accordi interprofessionali, quanto, soprattutto e preliminarmente, la materia specifica dei contratti di integrazione verticale strettamente connessa al

primo tema.

Già a quel tempo, invero, proprio sulla scorta sia delle corrispondenti esperienze maturate in altri paesi, sia, più in generale, dell'esempio offerto dallo sviluppo delle relazioni industriali riguardanti i rapporti di lavoro, risultava evidente che la fissazione di una tutela contrattuale minima al livello microeconomico della singola relazione negoziale a favore dell'operatore agricolo, contraente debole nei rapporti di integrazione verticale, fosse indispensabile per favorire lo sviluppo di una contrattazione collettiva, con il conseguente rafforzamento anche della presenza dei relativi soggetti collettivi. In altre parole, lo sviluppo dell'associazionismo agricolo, quale premessa per l'avvento di un moderno sistema di relazioni contrattuali tra imprese agricole ed imprese industriali e per la stessa evoluzione delle tecniche contrattuali relative alle relazioni nella filiera agro-alimentare, in tanto avrebbe potuto attuarsi, fuori dalle logiche puramente congiunturali legate alla gestione di provvidenze finanziarie comunitarie e nazionali di breve periodo, in quanto il diritto avesse fornito una prima tutela minima ai singoli operatori agricoli. Al riguardo, bastava tener conto di ciò che era stato consapevolmente adottato in Francia nel 1964, a correzione degli interventi legislativi del 1960<sup>7</sup>, per non parlare della "lezione americana" legata al pacchetto dei provvedimenti legislativi risalenti anche a prima del New Deal Rooseveltiano tra cui il *Packers and Stockyards Act* del 1921 riguardante il settore dell'allevamento di bestiame<sup>8</sup>.

Quanto, in particolare, alla disciplina introdotta in Francia

(<sup>6</sup>) Gli atti del convegno *Agricoltura e industria Gli accordi interprofessionali* Cremona 24 settembre 1983 sono stati pubblicati dall'Ente Regionale di sviluppo agricolo della Lombardia, Sondrio s.d.

(<sup>7</sup>) Sulla disciplina francese in materia di contratti di integrazione della legge del 6 luglio 1964, poi riportata negli artt. da L.326-1 a L.326-10 del *code rural* e nella disciplina regolamentare ai corrispondenti artt. R.326-1/ R.326-10 esiste una ampia letteratura e una sedimentata giurisprudenza. Sul punto si rinvia al nostro *Disciplina legale e prassi applicativa nei contratti di integrazione verticale in agricoltura: l'esperienza francese*, in *Riv. dir. agr.* 1981, I, 327ss; più di recente v. i saggi elaborati da LORVELLEC, *Écrits de droit rural et agroalimentaire*, Paris 2002, 271-350. In ordine, poi, alla giurisprudenza numerosi sono stati gli interventi della stessa corte di cassazione; sul punto si contano, sino alla metà degli anni 2000, ben 75 pronunce a cui vanno aggiunte quelle di merito: tra le più recenti decisioni si v. Cass. 6 aprile 2004, n. 01-11646; 16 gennaio 2001 n.98-20426; tra quelle di merito si v. App. d'Agen 28 gennaio 2004. Nell'esperienza francese, peraltro, l'attenzione legislativa per contratti di integrazione verticale si è sempre coniugata con quella riguardante gli accordi interprofessionali al centro di interventi disciplinari a partire dal 1960: per una ricognizione su questa specifica esperienza si v. CORONEL e LIAGRE, *Les interprofessions agroalimentaires en France*, marzo 2006 e LEDERMAN, *La situation juridique des interprofessions agricoles et agroalimentaires au regard du droit communautaire. Mémoire de fin d'études*. Institut des hautes études de droit rural ed d'économie agricole 2002 che ha favorito l'elaborazione di contatti-tipo, con particolare riguardo al settore degli allevamenti avicoli e suinicoli.

(<sup>8</sup>) Sull'evoluzione della legislazione nord-americana e del contenzioso, soprattutto nel settore degli allevamenti intensivi, si v. la recente sintesi offerta da JOHNSON e BECKER, *Livestock Marketing and Competition Issues, CRS Report for Congress* del 15 gennaio 2008. Peraltro, a conferma della rilevanza crescente del tema, in considerazione anche del fatto che negli Stati Uniti le produzioni "sotto contratto" sono cresciute significativamente, con il superamento della soglia complessiva del 41% dell'intero valore della produzione agricola statunitense nel 2005 (così MACDONALD e KORB, *Agricultural Contracting Update, 2005*, in USDA, *Economic Information Bulletin* n.35 dell'aprile 2008, ivi ampi riferimenti ai mutamenti contenutistici degli stessi contratti), il Farm Bill del 2008 ossia il *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*, licenziato dal Senato il 22 maggio scorso, ha introdotto, tra l'altro, specifiche disposizioni innovative delle legge del 1931 al fine di rinforzare la tutela privatistica degli allevatori. Nel rinviare ad altre sedi una analisi approfondita del tema, è sufficiente qui richiamare solo alcune delle novità disciplinari adottate, senza però dimenticare che il Presidente Bush ha già dichiarato che non intende firmare, per la pubblicazione, il nuovo testo del Farm Bill. In particolare, mediante apposite modifiche al *Packers and Stockyards Act* del 1921, a proposito proprio dei *production contracts*, la nuova normativa, oltre ad ampliare l'area operativa della disciplina, andando oltre il bestiame in senso stretto e per di più ritenendo irrilevante l'appartenenza della proprietà degli animali da parte degli allevatori, ha previsto al fine di meglio tutelare questi ultimi, un maggiore formalismo negoziale, con particolare riguardo alle informazioni relative cessazione del contratto, alle clausole relative al rinnovo in considerazione degli investimenti posti in essere dall'allevatore: sono questi, del resto, i punti "caldi" del contenzioso emersi nella prassi (sul punto si v. la sintetica elencazione offerta da ROTH, *Contract Farming Breeds Big Problems for Growers*, in *Farmers' Legal Action Report* del 1992). In questa medesima direzione si sono altresì collocate e modifiche apportate all'*Agricultural Fair Practices Act* del 1967 a fine di meglio tutelare le associazioni dei produttori agricoli di fronte a comportamenti scorretti dello loro controparti negoziali.

nel 1964, oggetto di una ampia letteratura, è qui sufficiente rammentare che essa segnò, in tempi molto lontani, una significativa anticipazione di quelle tecniche giuridiche che successivamente sarebbero state travasate nel diritto contrattuale dettato per tutelare i consumatori, finalizzate non già a modificare i termini economici delle relazioni tra le parti, ma solo a rendere trasparenti le condizioni giuridiche complessive dell'operazione economica, sì da colmare le lacune informative a carico degli operatori agricoli e da mettere costoro in condizioni di poter agire con maggiore cognizione di causa<sup>9</sup>.

Non è un caso, del resto, che nell'esperienza d'oltralpe sia stata proprio la presenza di quella tutela minima destinata al singolo contratto di integrazione verticale, a favorire lo sviluppo di una contrattazione collettiva la quale avrebbe poi portato all'elaborazione di numerosi contratti-tipo diversificati in relazione ai vari comparti produttivi coinvolti: contratti-tipo nei quali, proprio in ragione dello strutturarsi di costanti relazioni sistemiche tra produttori agricoli e loro controparti, la disciplina negoziale si è arricchita rispetto alla scarna, ma pur fondamentale, tutela minima inizialmente assicurata dal legislatore.

Peraltro, la vicenda storica relativa alla disciplina delle relazioni industriali nei rapporti di lavoro evidenzia che, in una prospettiva di lungo periodo, la presenza di una tutela minima a livello del singolo rapporto contrattuale contribuisce anche ad una più salda strutturazione della contrattazione collettiva e dunque al rafforzamento istituzionale di quel sistema di relazioni. Ed, invero, anche nel sistema agro-alimentare l'avvento di un moderno assetto organizzato di relazioni tra i diversi operatori economici coinvolti risponde agli interessi della stessa industria alimentare e non certo solo degli operatori agricoli. Invero, la prima ha interesse a costruire poche relazioni contrattuali stabili, soprattutto con le organizzazioni dei produttori, attraverso le quali assicurarsi l'approvvigionamento di grandi quantità di materia prima peraltro già rispondente alle esigenze tecniche della trasformazione.

Ebbene, nella nostra esperienza nazionale legata alla legge

n. 88 del 1988, la sola ricorrenza del dato terminologico relativo ai "contratti di coltivazione e vendita", senza peraltro alcuna previsione disciplinare minima a tutela degli operatori agricoli, e, per di più, il richiamo di siffatti contratti solo alla presenza di un accordo collettivo interprofessionale, a sua volta non assoggettato ad alcuna originale e specifica normativa privatistica rispetto a quella di diritto comune, hanno di fatto lasciato immutato il quadro normativo preesistente. In particolare, da un lato i contratti di integrazione verticale, ove posti in essere nella prassi, hanno continuato a restare assoggettati alle regole di diritto comune, dall'altro gli accordi interprofessionali non hanno registrato alcuna ragione di sviluppo che non fosse legata alla presenza, solo congiunturale, di provvidenze pubbliche o di origine comunitaria che esigevano una gestione contrattata a livello collettivo.

Per di più, nella nostra esperienza, la carenza di una disciplina privatistica specifica destinata a regolare i contratti tra operatori agricoli ed industrie di trasformazione, rimasti in bilico tra il modello della vendita (di bene futuro) ed il contratto di appalto<sup>10</sup>, si è saldata, con effetti perversi, anche alle infelici scelte legislative adottate nel nostro paese a proposito dell'associazionismo agricolo, ossia riguardante i soggetti collettivi che nello svolgimento della "funzione normativa" loro spettante costituiscono fisiologicamente i protagonisti, insieme alle controparti industriali, di quegli accordi interprofessionali destinati in primo luogo a normare, nell'esercizio dell'autonomia privata collettiva, le relazioni interprofessionali e, dunque anche i contratti di integrazione verticale in agricoltura.

In definitiva, se le strutture giuridiche fondamentali di un moderno sistema agro-alimentare sono rappresentate sia dalla specificità dei soggetti privati protagonisti, nella specie le organizzazioni dei produttori agricoli e le loro controparti, sia da particolari modelli disciplinari destinati alle relazioni economiche che intervengono nella filiera<sup>11</sup>, è purtroppo facile constatare l'arretratezza del nostro sistema sia sul piano giuridico, sia su quello economico. Arretratezza, tanto più palpabile ove si consideri che la Spagna si è munita di

(<sup>9</sup>) Nel rinviare alla letteratura citata nella nt. 3 la puntuale illustrazione della tecnica giuridica adottata in Francia sin dal 1964, mette conto qui limitarsi ad osservare che il cuore della tutela è rappresentato dalla richiesta di trasparenza del contratto in ordine soprattutto al prezzo dei beni che l'integratore pone a disposizione del produttore agricolo (sotto forma di servizi, mangimi, sementi, animali da allevare etc) oltre che alla condizioni relative al rinnovo del contratto e alla sua durata. La violazione dei requisiti formali è sanzionata con la nullità del contratto di cui può valersi unilateralmente il solo produttore agricolo. Se, dunque, la disciplina non interviene a modificare gli equilibri economici dello scambio che sono lasciati alle libere determinazioni delle parti, che ne corrono tutti i rischi purché il contenuto del contratto sia reso del tutto trasparente secondo le disposizioni della legge, è in sede di governo delle conseguenze della nullità che in relazione alle restituzioni ovvero alle prestazioni sostitutive dovute che la prassi applicativa della legge francese sulla scorta della giurisprudenza opera in funzione della giusta remunerazione del lavoro svolto dal produttore agricolo.

(<sup>10</sup>) A voler trascurare la prospettiva, emersa in Francia prima della legge del 1964, orientata ad evocare addirittura il contratto di lavoro a domicilio ovvero rapporti di parasubordinazione, alla luce della possibile incisiva "dipendenza" dell'operatore agricolo rispetto alle decisioni imposte dal polo integrante.

(<sup>11</sup>) Sui pilastri giuridici dell'agricoltura orientata al mercato, purtroppo non rispettati dal nostro legislatore, si rinvia a quanto da noi osservato nel 1988, in *Iniziativa economica privata ed intervento pubblico nell'agricoltura orientata al mercato*, Relazione al Convegno dei Georgofili Firenze 26-27 febbraio 1988, "Per il futuro dell'agricoltura italiana. Problemi giuridici ed economici delle strutture agrarie", ora in JANNARELLI, *Diritto agrario e società industriale*, tomo II *Il sistema agro-alimentare*, Bari 1993, 3ss.



una disciplina sui contratti di integrazione verticale sin dal 1984, ossia venti anni dopo quella francese, e ha provveduto a rivisitarla nel 2005<sup>12</sup>.

Ebbene, la carenza di una strutturazione giuridica del nostro sistema agro-alimentare ne riflette e, al tempo stesso, ne perpetua l'arretratezza dal punto di vista economico. In particolare, l'associazionismo economico tra i produttori agricoli italiani è tuttora fragile e, soprattutto, scarsamente diffuso nella realtà effettuale; d'altra parte, in conseguenza sia della singolare debolezza degli operatori agricoli legata alla piccola dimensione delle strutture aziendali agricole e del mancato decollo delle organizzazioni dei produttori, sia della mancata spinta offerta dalle già denunciate carenze della legislazione, le relazioni contrattuali tra agricoltori ed imprese industriali nel nostro paese non solo continuano a restare in prevalenza orientate in termini economici e giuridici ad ingiustificato vantaggio della parte industriale, ma, proprio in ragione di ciò, favoriscono il perpetuarsi di situazioni di rendita che va a danno dell'intera economia italiana, non solo dei produttori agricoli. Infatti, tale situazione proprio perché ha "premiato" oltre misura le industrie alimentari, ne ha condizionato i comportamenti e offuscato una visione di lungo periodo. In buona sostanza, ha assai gravemente disincentivato l'ammodernamento complessivo del sistema agro-alimentare e, dunque, procrastinato l'avvento di quelle soluzioni organizzative moderne ed efficienti che hanno reso sempre più competitivi i prodotti provenienti da altre aree della stessa Comunità europea<sup>13</sup> a svantaggio delle corrispondenti produzioni italiane, persino nei comparti, come quello ortofrutticolo, in cui l'Italia registrava tradizionalmente un significativo primato.

La conferma che nella nostra esperienza nazionale alla base della mancanza di scelte legislative di lungo periodo vi sia stata in primo luogo una carenza di ordine culturale nell'approccio a queste tematiche che ha coinvolto negativamente non solo le forze politiche, ma anche le organizzazioni sindacali nazionali, si può del resto cogliere se si analizza ciò che è avvenuto nella esperienza d'oltralpe.

In Francia, infatti, agli inizi degli anni sessanta, proprio il processo di industrializzazione dell'agricoltura e lo strutturarsi di un moderno sistema agro-alimentare hanno costituito il laboratorio per individuare interventi disciplinari in materia di contratti di integrazione verticale in agricoltura, culminati nella legge del 1964, in cui sono stati messi a punto strumenti tecnico-giuridici, quali il c.d. *neoformalismo*

*negoziale* e la *nullità di protezione* che poi sono transitati nella più recente disciplina adottata per tutelare il consumatore.

Viceversa, nella nostra esperienza, la situazione si presenta tuttora in maniera del tutto rovesciata. A ben vedere, infatti, l'unico strumento originale di disciplina applicabile attualmente ai contratti di integrazione che intervengono tra imprese agricole ed imprese alimentari è offerto dall'art. 9 della legge n.192 del 1998 sulla subfornitura, volto a fornire strumenti di tutela contro l'abuso di dipendenza economica che determini un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi tra le parti<sup>14</sup>. In questo caso, dunque si registra un percorso del tutto opposto, a conferma anche della concreta insensibilità della legislazione per le specifiche problematiche del sistema agro-industriale. Invero, la disposizione di cui all'art. 9 della legge n.192, già significativa manifestazione della trasposizione nei rapporti contrattuali tra imprese di una tutela analoga a quella originariamente sorta a vantaggio dei consumatori nelle relazioni proprie dei mercati finali (a sua volta promossa quasi esclusivamente su "sollecitazioni" di provenienza comunitaria in materia di clausole abusive), sebbene sia stata costruita con specifico riferimento alle relazioni tra imprese nel mondo industriale in senso stretto, ha potuto, solo grazie alla sua formulazione ampia, essere chiamata ad intervenire anche nelle relazioni tra mondo agricolo e mondo industriale.

Come dire, dunque, che l'unica regola originale attualmente applicabile ai contratti di integrazione verticale in agricoltura è il "sottoprodotto" di una regola pensata per il solo mondo industriale e, a sua volta, intervenuta per rispondere all'esigenza di fornire risposte giuridiche per quelle asimmetrie informative e diversità di potere contrattuale che non incidono negativamente solo sul consumatore finale, ma anche nelle relazioni tra imprese, con il conseguente cattivo funzionamento dei mercati. D'altronde, si tratta pur sempre di una risposta "aspecifica" che non tiene conto delle peculiarità proprie dei contratti di integrazione verticale in agricoltura per i quali bisognerebbe adottare una soluzione normativa che faccia tesoro degli indici che il sistema giuridico oggi conosce a partire da quelli introdotti a tutela del consumatore. Al riguardo, a conferma della insufficienza della tutela offerta dall'art. 9 della legge sulla subfornitura, è sufficiente rimarcare che tale articolo è chiamato ad operare proprio dove si è in presenza di un "abuso di dipendenza economica", secondo un modello ampiamente conosciuto

(<sup>12</sup>) Sull'esperienza legislativa spagnola di cui alla legge del 28 novembre 1984 n.24 e del 4 aprile 2005 n.2 adottate in Catalogna e riguardanti esclusivamente l'allevamento di animali si v. NAVARRO FERNÁNDEZ (a cura di), *La explotación agraria*, Valencia 2008, 675ss; V. NICUESA, *De los primeros patos a la Ley de Cataluña. 2/2005, de 4 de abril, de Contratos de integración*, Castellano 2006 e LUNA SERRANO, *Colaboración intersectorial y contratos de integración agroalimentarios*, in Llombart, *Derecho agrario y Alimentario Español y de la Unión Europea*, 2007; MARCO MOLINA, *La nueva regulación de los contratos de integración en el Derecho civil de Cataluña por la Ley 2/2005, de 4 de abril*, in *Estudios de Derecho de Obligaciones*, Homenaje a Mariano Alonso Pérez Llamas Pombo, Eugenio (Coord.) Enero 2007, tomo II.

(<sup>13</sup>) Si pensi, in particolare, alla Spagna.

(<sup>14</sup>) TAMPONI, *Contratti di subfornitura e contratti agro-industriali: due leggi a confronto*, in *La nuova giur. civile comm.*, 1999, II, 36ss e in *Scritti in Onore Di Emilio Romagnoli. Agricoltura e Diritto*, Milano 2004, vol.II, 1303 ss.

to dalla normativa antitrust, non a caso evocato dalla letteratura emersa a proposito di tale disposizione. Viceversa, nel caso dei contratti di integrazione verticale in agricoltura, la letteratura giuridica presente nei paesi che hanno conosciuto specifici interventi disciplinari al riguardo, ha rimarcato che il dato della "dipendenza" – economica e giuridica – sia strutturale al fenomeno contrattuale in esame, sì da esigere risposte disciplinari adeguate.

### 3. - L'urgenza di nuove soluzioni disciplinari

Il quadro sin qui delineato relativo alla originaria esperienza legata alla legge n.88 del 1988 non ha registrato modifiche fondamentali a seguito della sostituzione di quella legge con il d.lgs. n.102 del 2005.

L'occasione perduta dai nostri governanti nel lontano 1988 si è ripetuta a distanza di più di un quindicennio attraverso una disciplina che da un lato non ha modificato i limiti originari dell'impostazione adottata alla fine degli anni ottanta, dall'altro non ha sciolto i nodi originari relativi all'approccio corretto da assumere nei confronti dell'associazionismo dei produttori agricoli.

In particolare, il nostro legislatore ha continuato a privilegiare gli aspetti meramente macroeconomici ed istituzionali del sistema agro-alimentare, senza alcuna consapevolezza culturale circa le concrete dinamiche economiche proprie delle relazioni contrattuali presenti nella realtà. Per tale via, piuttosto che partire appunto dal basso, ossia dalle relazioni individuali che possono intervenire tra singoli produttori agricoli ed imprese industriali operanti nel settore della produzione di alimenti previa trasformazione di prodotti agricoli di base, il legislatore è rimasto fedele ad un approccio alla materia ancora ispirato al modello della programmazione economica presente sullo sfondo sia della legislazione del 1978 in materia di organizzazioni di produttori, sia in materia di accordi interprofessionali: approccio che sacrifica gli interventi indirizzati a favorire la strutturazione di processi propri delle relazioni di mercato ed affidati comunque all'iniziativa degli operatori economici a vantaggio di quelli legati all'utilizzo di incentivi e risorse pubbliche, con il conseguente primato riconosciuto ad astratte architetture istituzionali (in cui dovrebbero maturare atti di programmazione), tese a preservare inalterate posizioni di primato alle organizzazioni sindacali agricole a fronte dell'associazionismo dei produttori agricoli.

Non è questa la sede per analizzare in profondità il d.lgs.n.102 del 2005 che, in molte sue parti, è rimasto del

tutto inattuato oltre che di difficile applicazione, sì da suggerire una sua inevitabile revisione.

Ai fini del nostro discorso, è sufficiente sottolineare che la materia dei contratti di integrazione in quanto tale è rimasta del tutto estranea a quel provvedimento legislativo. Invero, il d.lgs. n.102 del 2005 non si è limitato a ribadire la preferenza per una formula oltremodo generica che si differenzia da quella adottata nel 1988 in quanto nella nuova si parla appunto di "contratto di coltivazione, allevamento e fornitura", sì da andare oltre il solo riferimento alle produzioni vegetali. Ciò che più conta, è che le scarse regole dettate per disciplinare alcuni aspetti di tali contratti<sup>15</sup>, la cui violazione peraltro può portare solo al semplice risarcimento del danno, in tanto funzionano in quanto tali contratti si leghino alla presenza ed alla operatività di un contratto quadro, ossia di un contratto quadro che ai sensi dell'art.1 del medesimo decreto può avere come protagonisti solo organizzazioni di produttori agricoli da un lato e organizzazioni di imprese di trasformazione, distribuzione e commercializzazione che abbiano ricevuto dalle imprese stesse mandato e potere di impegnarle per la stipula di contratti quadro. Ciò significa, innanzitutto, che tutta la fenomenologia contrattuale relativa alle relazioni tra imprese agricole ed imprese industriali presente fuori dal contesto dei contratti quadro, ossia proprio quella dei contratti di integrazione verticale che anche la realtà economica italiana conosce e che vede come protagonisti singole industrie alimentari e una molteplicità di operatori agricoli, è rimasta estranea all'attenzione del legislatore e mantenuta nel "sommerso" dei rapporti governati dal diritto comune ed il cui contenzioso sfugge per di più all'attenzione degli interpreti in ragione della presenza di clausole arbitrali.

In realtà, anche per quanto riguarda la stessa vicenda degli accordi di natura interprofessionale nell'ambito dei quali viene ad essere collocata l'elaborazione di schemi contrattuali "di coltivazione, allevamento e fornitura" la soluzione individuata nel d. lgs. n.102 del 2005, privilegia un sistema verticistico in cui domina il modello pubblicistico<sup>16</sup> nel quale essenzialmente si perpetua, in forma non diversa dal passato, la posizione minoritaria in cui sono collocate le organizzazioni dei produttori agricoli le quali restano affidate alla "tutela" delle organizzazioni sindacali agricole.

Infatti, nel decreto lgs. 102 del 2005 il legislatore ha posto al primo posto l'intesa di filiera di cui all'art.9. Tale intesa, avente lo scopo di "favorire l'integrazione di filiera e la valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari," tra le altre cose può definire "modelli contrattuali compatibili con la normativa comunitaria da utilizzare nella stipula dei contrat-

(<sup>15</sup>) L'unica disposizione di rilevanza privatistica si rinviene nell'art.12 comma 4° il quale riconosce ai crediti degli imprenditori agricoli nei confronti dei trasformatori, commercianti e dei distributori che abbiano acquistato prodotti i forza di contratti stipulati in conformità al decreto privilegio generale sui mobili con il grado di cui all'art.2751-bis, comma 1° , n.4 del codice civile.

(<sup>16</sup>) Infatti, l'art.9 comma 4° del medesimo d.lgs. n.102 del 2001 stabilisce che le intese sono comunicate al Ministero delle politiche agricole e forestali che entro quindici giorni dalla sottoscrizione, verificata la compatibilità con la normativa comunitaria e nazionale, le approva con proprio decreto.

ti di coltivazione, allevamento e fornitura". Tuttavia, la stipula di tali intese di filiera deve avvenire nell'ambito del Tavolo agroalimentare di cui parla l'art.20 del d. lgs. n.228 del 2001<sup>17</sup> e, ciò che più conta, ha come protagonisti soltanto gli organismi maggiormente rappresentativi a livello nazionale nei settori della produzione, della trasformazione e del commercio e della distribuzione dei prodotti agricoli e agroalimentari, presenti o rappresentati nel CNEL. Per cui spetta ai "predetti organismi indicare la rappresentanza di filiera a livello nazionale per il settore di appartenenza"<sup>18</sup>. Ebbene, se si fa eccezione delle intese di filiera che ben possono intervenire nell'ambito delle organizzazioni interprofessionali di cui all'art.12 del d.lgs n.173 del 1998<sup>19</sup>, il sistema legislativo, lungi dal restare quanto meno neutrale rispetto al conflitto tra sindacati agricoli tradizionali ed organizzazioni di produttori - conflitto che è storicamente alla base del fallito decollo dell'associazionismo economico dei produttori nel nostro paese e che tuttora continua ad operare negativamente - ha elaborato una soluzione che di fatto non solo perpetua questa situazione di minorità del mondo associativo rispetto a quello sindacale, ma la istituzionalizza dal momento che spetterà al secondo, con le rappresentanze presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, individuare di volta in volta, secondo criteri non trasparenti, la concreta "rappresentanza" chiamata a porre in essere l'intesa di filiera e dunque anche, eventualmente ad elaborare schemi contrattuali destinati alle relazioni degli specifici comparti produttivi interessati. D'altronde, che l'obiettivo più evidente sia stato quello relativo alla concertazione della produzione a livello macro più che quello di

favorire assetti più duraturi ed equilibrati nella relazioni tra gli operatori, è dimostrato dal fatto che l'art.14 riconosce quale criterio di preferenza per l'attribuzione di contributi statali per la innovazione e la ristrutturazione delle imprese agricole, agroalimentari e di commercializzazione e vendita dei prodotti agricoli l'aver stipulato contratti di coltivazione, allevamento e fornitura sempre che conformi ai contratti quadro. Tale trattamento, peraltro, non poteva tralasciare anche un altro protagonista che unitamente alle organizzazioni sindacali agricole riempie la scena dei soggetti forti. Infatti, tale trattamento è stato esteso anche alle relazioni interne alle cooperative ossia ai rapporti di conferimento di prodotto sottoscritti tra cooperative agricole e loro consorzi ed i rispettivi associati i quali vengono così equiparati ai contratti di coltivazione, allevamento e fornitura qualora perseguano gli obiettivi dei contratti quadro.

Peraltro, la rigidità del modello elaborato, fortemente burocratizzato e verticistico, è accentuata dal fatto che se da una parte spetta ad un decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro delle politiche agricole, definire le modalità per la stipula delle intese di filiera e quelle riguardanti la costituzione e il funzionamento dei tavoli di filiera, dall'altra la stipula dei "contratti quadro", che hanno sostituito gli accordi interprofessionali di cui alla legge n.88 del 1988, avviene sì questa volta tra le organizzazioni dei produttori e le organizzazioni di imprese di trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti agricoli di cui all'art.1 lett.a) del medesimo decreto<sup>20</sup>. Tuttavia, spetta ad un decreto del Ministro delle politiche agricole, definire per singole filiere, modalità di stipula di contratti quadro in

(17) La disposizione di cui all'art.20 del d.lgs. n.228 del 2001, che non a caso reca come titolo "istituti della concertazione", prevede che, ai fini della definizione delle politiche agroalimentari il governo si avvalga del tavolo agroalimentare istituito con d.p.c.m. 1° febbraio 1999 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la partecipazione di una delegazione del Consiglio nazionale dei consumatori (su questa disposizione v. per tutti BORGHI, *Commento sub art.20 in I tre "decreti orientamento" della Pesca e Acquacoltura, Forestale e agricolo* a cura di Costato, in *Le nuove leggi civili comm.* 2001, 845ss) I tavoli di filiera sono stati successivamente istituiti con d.p.c.m. 5 agosto 2005 e hanno riguardato ben otto aree: ortofrutta, bieticolo-zootecnico, vitivinicolo, olivicolo, cerealicolo (compreso il riso), tabacco e lattiero caseario, cui si è aggiunto con d.p.c.m. 23 febbraio 2006 anche quello per le bioenergie. Il medesimo decreto ha stabilito anche la composizione dei tavoli di filiera cui partecipano due rappresentanti del Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari, due rappresentanti del Dipartimento delle politiche di sviluppo e tre rappresentanti delle regioni designati dal Comitato tecnico permanente presso la Conferenza permanente Stato Regioni. Il tavolo di filiera si limita a predisporre le proposte da sottoporre al tavolo agroalimentare che viene convocato dalla Presidenza del Consiglio entro sessanta giorni dal ricevimento della proposta di intesa.

(18) E' singolare rimarcare che l'individuazione da parte degli organismi professionali presenti nel CNEL delle rappresentanze di filiera è stata riconosciuta come una novità proprio al fine di distinguere tra le organizzazioni sindacali e quelle che gestiscono il prodotto. A detta del Ministro Alemanno (si v. il suo intervento alla seduta del 15 novembre 2005 presso la Commissione XIII agricoltura) ciò è stato fatto "per evitare sovrapposizioni e confusioni di ruoli che in passato hanno portato a gestioni legate più alla difesa di vecchi apparati, che non alla guida e all'orientamento del settore. Questo dato presuppone che le organizzazioni professionali e le organizzazioni del tavolo agroalimentare si attrezzino sempre più per intervenire in termini specialistici sui diversi campi di filiera e siano propositive nel dare indicazioni chiare, non astratte, demagogiche o indefinite, siano cioè concrete nella proposizione e non volte soltanto all'aumento delle risorse disponibili per indefiniti progetti". Le giuste considerazioni del Ministro trascurano di considerare che l'anomalia si è attenuata ma resta pur sempre oltremodo visibile, atteso che la problematica delle filiere esula dalla visione orizzontale propria dei sindacati agricoli per cui, affidare ad essi la nomina delle rappresentanze di filiera costituisce propria una manifestazione emblematica della forte resistenza di quei "vecchi apparati burocratici" sindacali che mirano a perpetuare la propria centralità.

(19) E si v. al riguardo l'intesa per il comparto delle mele intervenuto il 21 febbraio 2006 nell'organismo interprofessionale ORTOFRUTTA ITALIA.

(20) Per un recente contratto quadro sempre nel comparto delle mele si v. quello del 16 marzo 2006 intervenuto tra L'UNAPROA ed il gruppo AUCHAN con la predisposizione di un contratto tipo di fornitura.

manca di intese di filiera, che prevedano una rappresentatività specifica determinata in percentuale al volume di produzione commercializzata, da parte dei soggetti economici di cui al capo I<sup>21</sup>.

Ancora una volta, dunque, il voler perseguire obiettivi solo di ampio respiro programmatico e, di conseguenza, l'aver predisposto modelli operativi chiamati ad operare soltanto a quel livello macroeconomico secondo una rappresentatività preconfezionata dal legislatore ovvero definita nell'ambito delle intese di filiera, se certo non può espropriare i concreti soggetti effettivamente interessati, produttori agricoli singoli e associati e imprese di trasformazione singole o associate, della libertà di stipulare contratti di integrazione ovvero contratti quadro a questi riferiti, al tempo stesso limita fortemente l'intervento del diritto ad una area che, per essere troppo ampia e generale, mal si presta a fornire risposte adeguate ai problemi specifici che le relazioni contrattuali tra produttori agricolo e controparti industriali presentano nei diversi comparti.

In verità, una prima per quanto assai cauta rivisitazione dell'impostazione qui criticata si può rinvenire nella bozza, del tutto provvisoria, di revisione dei decreti lgs. n.227 del 2001, n.99 del 2004 e n.102 del 2005, laddove si propone la modifica dell'art.1 comma 1 del d.lgs. n.102 del 2005 lettera f) con la conseguenza che legittimati alla stipula di "contratti quadro" non sarebbero solo i soggetti collettivi d'anziché richiamati, ma anche "singole imprese di produzione, distribuzione o commercializzazione di prodotti agricoli ed alimentari, di rilevanza nazionale", ritenendo tali quelle che hanno un fatturato annuo superiore ai 200 milioni di euro o che producono, distribuiscono o commercializzano prodotti per un valore almeno pari al 15 per cento del valore nazionale dei medesimi prodotti.

A ben vedere, ove anche dovesse intervenire questa correzione, resterebbe impregiudicata l'impostazione di fondo accolta dalla legislazione nazionale che muove nella sola prospettiva di incentivare processi macroeconomici, anche attraverso aiuti e agevolazioni, laddove, viceversa, la

moderna questione dei contratti di integrazione verticale in agricoltura, è quella di fissare regole privatistiche per governare dal basso le relazioni agro-industriali e fornire ai produttori agricoli le garanzie minime di tutela per bilanciare gli squilibri di potere contrattuale che per ragioni strutturali gravano sulla parte agricola del sistema agro-alimentare.

In questa prospettiva, come si è cercato di evidenziare in estrema sintesi, è oltremodo urgente che il legislatore nazionale sappia sfuggire alla morsa degli interessi lobbistici che ne hanno sino ad oggi condizionato le scelte, sì da adottare soluzioni disciplinari in linea con la lezione che ci proviene dalle esperienze più avanzate e mature. Infatti, ciò che è in gioco non è certo il solo rapporto "interno" tra imprese agricole ed imprese alimentari, ma la capacità competitiva dell'intero sistema agro-alimentare nazionale che attende ancora un'effettiva razionalizzazione e modernizzazione, senza la quale non è difficile prevedere la perdita di altre quote di mercato per i prodotti agricoli *made in Italy* con danni forse irreparabili per tutta la Comunità nazionale.

## ABSTRACT

*Italian economic system knows vertical coordination, contracts farming between manufacturing companies and small holder farmers and collective agreement in agribusiness. But in the legislation there is not yet an adequate answer to the problems of production contracts as experienced in U.S.A. (Packers and Stockyards Act del 1921) and in France (L.326-1 a L.326-10 code rural). The same situation occurs in the area of agricultural producers' organization. Presently, the Italian legislation continues to favour the control of agricultural supply by a public system including private collective agreements, rather than to rule directly private contracts farming to protect farmers. It is necessary a legal reform to promote Italian food products in the open markets and to modernize Italian agribusiness system.*

(<sup>21</sup>) Un'applicazione di tale regola si può rinvenire nel decreto ministeriale 30 novembre 2006 il quale, per la filiera del settore agroenergetico, in mancanza di intese di filiera ha ammesso alla stipula dei contratti quadro, oltre ai soggetti di cui all'art.1 del d. lgs. n.102 del 2005, anche le organizzazioni professionali di produttori agricoli partecipanti al Tavolo Agroalimentare istituito presso la Presidenza del Consiglio e/o le Unioni nazionali di associazioni di produttori agricoli riconosciute.

## Agricoltori, accordi interprofessionali e contratti

Paolo Surace

Le industrie di trasformazione lavorano oltre il 60 per cento del prodotto agricolo nazionale. Più di metà degli alimenti freschi e confezionati è venduto dalla grande distribuzione. La legislazione alimentare europea pone sempre maggiori oneri in capo alle imprese agricole. Basterebbero queste citazioni a mostrare l'importanza dei contratti nella filiera alimentare. Nei rapporti tra imprese agricole ed acquirenti (industria di trasformazione e distribuzione), tuttavia, parlare solo di contratto di cessione sarebbe, a mio avviso, un approccio parziale. Preferisco parlare di sistema interprofessionale composto dai tre elementi: le organizzazioni di produttori, gli accordi quadro ed i contratti, le interprofessioni. Una buona disciplina dei contratti, senza autorevoli organizzazioni di produttori sarebbe poca cosa; altrettanto inefficiente sarebbe un mercato agricolo senza regole produttive ed organismi interprofessionali in grado di dettare tali regole e farle rispettare.

La disciplina del sistema interprofessionale ha assunto, in Italia, una ragguardevole dimensione nell'arco di dieci anni e di tre legislature.

Abbiamo, tuttavia, un sistema debole e regolato in modo frammentario ed insufficiente. Mancano aspetti importanti, tra i quali la costituzione dei fondi interprofessionali, l'estensione erga omnes di talune delibere ecc. Vi sono errori, primo fra tutti l'indicazione del Tavolo agroalimentare come sede delle intese di filiera. Vi è una certa confusione, per esempio, la legge pone in capo a numerosi soggetti il potere di regolare l'offerta ma non disciplina l'erga omnes e la partecipazione degli agricoltori alla formazione delle decisioni. Non affronta il nodo della regolazione dei diritti di voto. Le modifiche recentemente proposte dal Governo non mi paiono all'altezza delle aspettative, a dimostrazione di un preoccupante calo di attenzione sui temi dell'interprofessione. È un peccato, perché le carenze del sistema interprofessionale in Italia aggravano la debolezza contrattuale degli agricoltori e contribuiscono non poco ad ampliare gli effetti delle inefficienze del mercato. Penso alle ricorrenti crisi che interessano numerose produzioni ortofrutticole. Se poniamo l'attenzione ai redditi degli agricoltori ed alla loro capacità d'acquisto, il problema in Italia è l'eccessiva variabilità dei prezzi all'origine, soprattutto dei prodotti deperibili (ortofrutticoli) e la mancata corrispondenza (in qualità, quantità e tempi) tra domanda ed offerta. Il vero limite, in Italia, è che manca una cornice di regole di mercato all'interno della quale le stesse cooperative e organizzazioni di produttori potrebbero operare con successo. È opinione comune che il contratto di lungo termine sia, insieme ad altri, strumento per correggere l'inefficienza del mercato. Gli obblighi e le responsabilità dei produttori in tema di sicurezza alimentare, inoltre, hanno favorito la diffusione di protocolli di sicurezza come condizione per l'accesso ai canali di

vendita della grande distribuzione. Anche questa "novità" conferma la necessità di ripensare e rafforzare il sistema delle relazioni contrattuali.

Il periodo, tra l'altro, è particolarmente favorevole. Il tema dell'associazionismo economico e dell'interprofessione è nuovamente all'attenzione del legislatore comunitario. Ricordo le recenti riforme nei settori dell'ortofrutta, vino e tabacco. Le organizzazioni di produttori sono richiamate nella comunicazione della Commissione sull'*health check* della PAC a proposito della gestione dei rischi. Il regolamento sulla "OCM unica" autorizza gli stati membri a riconoscere le organizzazioni di produttori nel quadro delle rispettive legislazioni nazionali. Ritengo sia importante il richiamo alle organizzazioni di produttori ed alle interprofessioni contenuto nel memorandum del Governo francese sull'*health check*. Mi pare di capire che il testo proponga nuovamente una disciplina orizzontale della materia (scelta che venne abbandonata dalla Commissione oltre venti anni fa). Tutto ciò fa prevedere la ripresa del dibattito, almeno a livello comunitario, a partire dal secondo semestre 2008.

Partiamo da una situazione di diffusi ritardi e difficoltà. La legge sulla regolazione di mercato è del 2005 e, finora, non ha avuto concreta e diffusa applicazione. Gli accordi interprofessionali sono limitati a poche esperienze e, soprattutto, sono concentrati sulla definizione del prezzo di vendita. Le interprofessioni non decollano e quelle che nascono sono senza poteri. Dopo trenta anni dalla prima legge e innumerevoli modifiche, le organizzazioni di produttori sono deboli, sono ancora troppo legate alle sollecitazioni delle vecchie organizzazioni di mercato ed a requisiti quantitativi (numero dei soci e prodotto commercializzato) prive di una reale capacità di regolazione dell'offerta. Eccessiva enfasi si attribuisce alle filiere corte ed alla vendita diretta: esperienze lodevoli, ma necessariamente limitate e circoscritte a pochi settori. Esse, in ogni caso, non possono essere considerate né alternative ad un efficace e diffuso sistema di contrattazione interprofessionale, né alibi per non affrontare le cause e ricercare le soluzioni al sostanziale fallimento, in Italia, dell'esperienza interprofessionale.

Quanto hanno pesato errori e lacune della legislazione nazionale sulle difficoltà dell'esperienza interprofessionale in Italia? Certamente molto. Secondo me, più di tutto ha pesato un limite culturale. Dopo anni di dibattito su "prodotto rappresentato" o "prodotto organizzato" e tra "funzione normativa" o "funzione operativa" delle organizzazioni di produttori, il legislatore ha decisamente optato per questa seconda soluzione. Esso assegna alle organizzazioni di produttori un ruolo centrale nelle relazioni di filiera che deve essere esercitato essenzialmente attraverso la concentrazione dell'offerta. Questa si realizza quando l'organizzazione vende a terzi, mediante contratto, un prodotto di cui ha la disponibilità in quanto conferito dai soci. L'articolo 2 del D.Lgs n. 102/05 è, da questo punto di vista, molto chiaro: le organizzazioni di produttori hanno, come scopo principale, "concentrare l'offerta e commercializzare direttamente la produzione degli associati" i quali, di conseguenza, s'impegnano, all'atto di adesione, a "far vendere almeno il 75 per cento della propria produzione direttamente dall'organizza-

zione, con facoltà di commercializzare in nome e per conto dei soci, fino al 25 per cento del prodotto”.

Il legislatore, dunque, si è mosso nell'illusione che la disponibilità e la concentrazione del prodotto (il modello cooperativo, per intenderci) fossero, da sole, sufficienti a risolvere i problemi del mercato. Così, ovviamente, non è. Senza nulla togliere al merito della cooperazione.

Il problema è che chi detiene la produzione primaria non necessariamente assume un adeguato potere contrattuale e non è in grado di acquisire una quota maggiore di valore aggiunto. Non lo fa certamente chi, il singolo produttore, la cooperativa, l'organizzazione di produttori, vende il prodotto, a mala pena condizionato, ad altri soggetti che dispongono di più raffinate strutture organizzative, logistiche e di lavorazione ed assumono, quindi, la reale capacità di governo del prodotto e della filiera.

Il mercato (ed anche le organizzazioni di produttori per avere successo) hanno bisogno di regole e, soprattutto, della capacità di fare applicare queste regole per evitare, il più possibile, i comportamenti speculativi. L'andamento del mercato dei cereali di questi mesi, e le ricorrenti crisi da sovrapproduzione per gli ortofrutticoli dimostrano quanto ciò sia vero.

Il legislatore nazionale, secondo me, ha sbagliato a forzare l'interpretazione degli orientamenti comunitari. Ha scelto una strada in controtendenza rispetto a quanto avviene in altri paesi nostri concorrenti.

Vi è, per esempio, una notevole differenza rispetto alla legislazione francese (*Code Rural*), che è stata in più parti presa a modello sia dall'Unione europea sia dal legislatore italiano.

La legge francese non limita le figure giuridiche che possono essere riconosciute come organizzazioni di produttori; esalta la funzione regolatrice e di servizio ai soci quando prevede che possano essere riconosciute le organizzazioni di produttori che mettono a disposizione dei soci risorse umane, materiali e tecniche necessarie alla vendita del prodotto; sostiene la costituzione di centrali di vendita tra più organizzazioni di produttori.

Il reg. n.1857/06 della Commissione sugli aiuti di stato nel settore agricolo, a proposito del sostegno alle organizzazioni di produttori chiarisce che per esse vale "l'obbligo dei soci di commercializzare la produzione secondo le regole di conferimento e di immissione sul mercato stabilite dall'organizzazione di produttori. Tali norme possono consentire la commercializzazione diretta da parte del produttore di una quota della produzione". Anche per le produzioni ortofrutticole, il nuovo regolamento del 2007, pur riconoscendo che l'attività principale delle organizzazioni di produttori è la commercializzazione del prodotto dei soci, ammette diversi gradi di flessibilità per quanto riguarda la possibilità concessa ai soci di vendere direttamente una parte della loro produzione. La Commissione cioè considera essenziale la fissazione delle regole di commercializzazione, non alternativa ma nemmeno marginale rispetto alla vendita diretta. Anche il memorandum del Governo francese che ho richiamato prima ricorda che, nel settore dell'ortofrutta, secondo l'interpretazione costante dei servizi di controllo del Feoga,

le organizzazioni di produttori debbono occuparsi della commercializzazione del prodotto dei loro aderenti, senza che venga richiesto il trasferimento della disponibilità del prodotto.

La gran parte dei paesi con agricoltura sviluppata si sono dotati di forti ed efficienti strumenti di regolazione del mercato che affiancano l'azione delle cooperative. Nel 2004 l'OCSE ha pubblicato uno studio su "concorrenza e regole nei mercati agricoli" dove si legge: "l'integrazione verticale in agricoltura assume una grande varietà di forme che, tuttavia, non prevedono necessariamente che la vendita avvenga in modo centralizzato". Sono citati, a tale proposito, i marketing orders di tradizione anglosassone che, una volta costituiti con il voto favorevole di 2/3 dei produttori interessati e riconosciuti dall'Amministrazione, possono stabilire restrizioni alla vendita, per quantità e tipologie di prodotti, al fine di migliorare la reputazione del prodotto e stabilizzare il mercato, possono finanziare programmi di ricerca e di promozione, possono organizzare sistemi di informazione sugli andamenti di mercato.

Le nostre interprofessioni sono, o dovrebbero essere, organismi molto simili ai *marketing orders*. Ancor più si avvicina a questo modello i Consorzi di tutela quando autorizzati dalla legge a definire programmi produttivi o ad esercitare erga omnes un'azione di controllo dei disciplinari.

Senza inventarci soluzioni particolarmente nuove, io penso che la disciplina comunitaria sulle organizzazioni di produttori ortofrutticole e quella nazionale sui Consorzi di tutela possano aiutarci a riformare la legislazione in essere.

Da quanto finora detto appare evidente che io considero l'interprofessione e le regole produttive i punti centrali di tutto il sistema delle relazioni contrattuali di filiera.

Le interprofessioni sono disciplinate dall'art.12 del decreto legislativo n. 173/98. Pare abbastanza strano che questo tema, certo non marginale, sia rimasto fuori dalla nuova legge del 2005, che, nelle intenzioni, dovrebbe rappresentare un testo unico in materia di regolazione di mercato. La norma nazionale riprende, in modo abbastanza fedele, quanto previsto dall'Unione europea per taluni settori, principalmente l'ortofrutticolo. Le interprofessioni sono costituite su base volontaria da tutti i soggetti della filiera (produzione, trasformazione, commercio) "presenti o rappresentati" al CNEL e acquisiscono personalità giuridica a seguito del riconoscimento. Dunque le interprofessioni non sono semplici tavoli di coordinamento tra le rappresentanze della filiera: nella previsione della legge esse dovrebbero essere costituite da tutte le organizzazioni nazionali di rappresentanza che condividono e s'impegnano a realizzare un progetto comune. I distretti produttivi stanno incontrando un crescente interesse tra le forze produttive e le istituzioni. L'interprofessione, modellata sul distretto, potrebbe, per esempio, rappresentare la sede ideale per un progetto territoriale di sviluppo della filiera. Le interprofessioni dovrebbero, inoltre, costituire la sede nella quale si stipulano le intese di filiera (accordi interprofessionali). Le interprofessioni dovrebbero essere organismi con personalità giuridica ed una propria struttura, dovrebbero poter assumere decisioni che hanno rilevanza sull'attività delle imprese agrico-

le, gestire programmi ed avere partecipazioni in società di capitali (come avviene in Francia con la Sopexa, società deputata alla promozione dei prodotti alimentari). Solo così possiamo interpretare meglio l'elenco di compiti assegnati all'interprofessione: accrescere la valorizzazione dei prodotti, promuovere e tutelare l'agricoltura biologica e le denominazioni di origine, i marchi di qualità e le indicazioni geografiche ecc. Da questo punto di vista, l'interprofessione amplia la tradizionale fisionomia dell'integrazione contrattuale o verticale cooperativa, entrambe incentrate sullo scambio di merci. Essa, contemporaneamente, valorizza la dimensione locale, e per questo è maggiormente orientata alla realizzazione di progetti rispetto ai quali ogni componente assume un ruolo d'attore con pari dignità. In un rapporto contrattuale, esclusivamente basato sullo scambio, non vi sarà una condizione di parità se non imposta dal potere pubblico. Un sistema interprofessionale, basato su un progetto per la logistica, per la valorizzazione e promozione, per la tracciabilità volontaria, per l'innovazione di processo o di prodotto, per l'acquisizione di servizi innovativi, strumenti finanziari ed assicurativi, non annulla la competizione (ogni componente della filiera tenta di spostare a proprio vantaggio gli equilibri di potere) ma vede tutti protagonisti e necessari per il buon esito del progetto. L'accordo raggiunto in seno all'interprofessione avrebbe, come obiettivo prioritario, il miglioramento del funzionamento del mercato: trasparenza sulla formazione dei prezzi, informazione ai consumatori, accordi volontari sulla tracciabilità, discipline produttive finalizzate alla qualità, organizzazione dell'immissione sul mercato, organizzazione della logistica ecc.

I programmi produttivi sono decisioni che possono avere come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta con lo scopo di ripristinare le condizioni ordinarie di mercato e di tutelare il livello di qualità del prodotto. La legge indica più soggetti e più sedi dove questi programmi possono essere decisi: le intese di filiera, gli accordi che interessano prodotti a denominazione, le organizzazioni di produttori, le interprofessioni, i consorzi di tutela quando autorizzati. Lo schema dovrebbe essere semplificato attribuendo il potere di definire i piani produttivi esclusivamente alle organizzazioni di produttori (se riferiti solo al prodotto agricolo) ed alle interprofessioni (tra cui comprendo i Consorzi di tutela) se la decisione interessa tutta la filiera. I numerosi interventi dell'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato saranno utili per compiere scelte oculate ed evitare errori. A mio avviso, l'Autorità si preoccupa di evitare una deroga automatica e generalizzata ai principi della concorrenza. Essa, infatti, ribadisce che l'eventuale inapplicabilità delle regole di concorrenza ai comportamenti di imprese attive nel settore agricolo deve essere verificata secondo criteri di necessità e proporzionalità rispetto alla realizzazione degli obiettivi del Trattato.

L'interprofessione e le organizzazioni di produttori, dunque, dovrebbero poter stabilire norme di produzione e di commercializzazione più restrittive di quelle nazionali e comunitarie, ed in particolare: rispetto delle date previste per l'inizio del raccolto e scaglionamento della commercializzazione, rispetto dei criteri in materia di qualità, regole in materia

di condizionamento, presentazione ecc. L'insieme di queste regole ha, come risultato finale, la regolazione dell'offerta nelle quantità e nei tempi di immissione sul mercato, al fine, tra l'altro, di evitare turbative e comportamenti speculativi. La naturale conseguenza di quanto detto è che le regole produttive adottate dovrebbero essere necessariamente estese a tutti gli operatori, anche ai non soci. La Commissione ammette, in particolare per il settore ortofrutticolo, l'erga omnes, dando facoltà agli stati membri di applicarla. Cosa che da noi non è stata fatta.

Il problema è: il processo di formazione delle regole e la partecipazione degli agricoltori. Noi abbiamo, in genere, organismi associativi rappresentativi ma poco partecipati. La cosa vale per le organizzazioni di produttori, per i consorzi di bonifica ed altre strutture di 1° grado. Vi è un eccessivo processo di delega ai consigli di amministrazione e, in genere, alla struttura operativa dell'organismo che è chiamata ad assumere decisioni che hanno immediate ricadute sulle attività degli agricoltori. Le interprofessioni ed i Consorzi di tutela sono organismi di 2° grado: in questo caso è difficile parlare di "maggioranza degli associati" se non è risolto a monte il problema di come gli agricoltori partecipano alla formazione delle decisioni. Il tema della democrazia economica si pone con forza ed in modo più insistente nei Consorzi di difesa, di bonifica, di tutela, nelle interprofessioni e nelle organizzazioni di produttori, cioè in tutti gli organismi associativi che possono adottare decisioni impegnative per gli agricoltori che interessano direttamente le attività d'impresa e le capacità produttive: la gestione dei rischi ed i consorzi di difesa, la disponibilità ed il costo dell'acqua ed i consorzi di bonifica, i piani produttivi (quote di produzione) ed i consorzi di tutela. La legge riporta un ricco elenco di scopi delle organizzazioni di produttori che paiono, a molti commentatori, ridondanti e più opportunamente riconducibili alle norme statutarie. Tra i molti mi soffermo su "assicurare la trasparenza e la regolarità dei rapporti economici con gli associati nella determinazione dei prezzi di vendita dei prodotti". S'impone alle organizzazioni dei produttori di rendere conto agli aderenti che l'azione negoziale è stata svolta nell'interesse dei soci ed ha, quindi, comportato una maggiore remunerazione della produzione conferita rispetto a quanto sarebbe avvenuto senza l'intermediazione dell'organizzazione di produttori. Il legislatore si preoccupa che i manager dell'organizzazione di produttori diano conto ai soci del loro operato. È un antico problema che accomuna i produttori associati i quali lamentano un deficit informativo su ciò che avviene ai loro prodotti una volta conferiti all'associazione. Il legislatore mostra di comprendere un'obiettiva difficoltà, fonte di malumori e resistenze all'adesione alle organizzazioni di produttori, e della diffidenza delle organizzazioni professionali agricole a cedere una significativa parte degli interessi degli agricoltori ad istituzioni che si collocano al di fuori del loro controllo. Il fatto è che alla dichiarazione di principio non seguono prescrizioni a livello statutario per attribuire ai soci il diritto alla partecipazione ed al controllo. Nelle organizzazioni di produttori vale, di norma, le regole del voto pro capite: ma quando talune decisioni hanno una diretta influenza sui diritti a produrre,

siamo sicuri che il principio una testa - un voto sia il massimo della democrazia? Un'organizzazione di produttori è considerata "rappresentativa" se raggruppa almeno il 50 per cento dei produttori ed il 60 per cento del prodotto in un determinata regione. Ma con le attuali regole del voto pro capite, le decisioni all'interno di questa ipotetica organizzazione di produttori possono essere adottate da una maggioranza di soci che però rappresentano la minoranza del prodotto.

Se vogliamo che il sistema interprofessionale abbia successo, questi sono, secondo me, nodi da sciogliere. La legge, quindi, dovrebbe disciplinare: i diritti di voto ed il processo decisionale, per esempio introducendo il meccanismo dell'inchiesta pubblica o del referendum tra gli associati; le procedure di pubblicità e la trasparenza delle attività; le istanze di conciliazione; come trasferire le decisioni sui produttori associati e non e quali sanzioni per gli inadempienti. Queste sono materie che debbono essere disciplinate dalla legge: non credo sia sufficiente il richiamo alle norme statutarie.

Da ciò potrebbe derivare un contributo di chiarezza per quanto riguarda gli accordi interprofessionali. Il D.Lgs n. 102/05 sostituisce integralmente la legge del 1988 sugli accordi interprofessionali. Essa costituisce la novità più rilevante del provvedimento in materia di regolazione del mercato. Il capo II, articolo 9 del decreto in questione tratta delle "intese per l'integrazione di filiera"; il successivo capo III, articoli 10 e sgg. tratta della "regolazione di mercato", in particolare dei contratti quadro, modalità, cause di recesso, obblighi degli acquirenti, incentivi, nonché degli accordi che prevedono una programmazione della produzione, con riferimento, in particolare, alle situazioni di crisi di mercato, aspetto che, per gli effetti sulle regole di concorrenza, è stato chiarito con il provvedimento in materia di piani produttivi dei Consorzi di tutela.

Le intese di filiera hanno lo scopo di favorire l'integrazione e la valorizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari. A tal fine esse possono definire, tra l'altro, azioni per migliorare la conoscenza della produzione e la trasparenza del mercato, modelli contrattuali, modalità di valorizzazione e tutela delle denominazioni di origine. Il contenuto è, dunque, programmatico e d'indirizzo. Qui vi è abbastanza confusione perché la legge assegna all'intesa di filiera ed all'interprofessione sostanzialmente di stessi compiti, attribuendo, però, al Tavolo agroalimentare il compito di definire l'intesa di filiera. Il contratto quadro è concluso tra le organizzazioni di produttori, da un lato, le organizzazioni d'impresa di trasformazione, commercializzazione e distribuzione, dall'altro con l'obiettivo di sviluppare gli sbocchi commerciali, orientare la produzione agricola alla domanda, migliorare la qualità dei prodotti e ridurre le fluttuazioni dei prezzi. Il contratto si riferisce ad uno o più prodotti agricoli ed ha per oggetto "senza che derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato" la produzione, la trasformazione, la commercializzazione, la distribuzione dei prodotti, nonché i criteri e le condizioni generali che le parti s'impegnano a rispettare. Poiché dal contratto quadro derivano obblighi reciproci per le parti contraenti (gli articoli 1453 e 1455 c.c. che dovranno

no essere richiamati nel testo del contratto) la legge riporta in modo puntuale modalità e contenuti del contratto. In particolare, esso deve prevedere l'obbligo per gli acquirenti di rifornirsi del prodotto oggetto del contratto quadro tramite un contratto di coltivazione, allevamento o fornitura, o tramite altro contratto scritto "che rispetti i contenuti del contratto quadro". Emerge una questione più volte sollevata nella discussione sulle proposte e, a mio avviso, mai risolta. Le organizzazioni dei produttori, per definizione, stipulano i contratti quadro in quanto titolari del prodotto; le organizzazioni acquirenti, al contrario, agiscono solo e se hanno "ricevuto dalle imprese stesse mandato e potere di impegnarle per la stipula di contratti quadro". In sostanza, l'organizzazione di produttori, all'atto della firma del contratto quadro, assume un obbligo passibile di sanzione (risarcimento del danno) in caso di violazione; l'organizzazione dell'industria di trasformazione o della distribuzione trasferisce l'obbligo sulle imprese aderenti; ad esse, e solo ad esse, non all'organizzazione di rappresentanza che ha firmato su esplicito mandato, compete il risarcimento del danno in caso di violazione del contratto individuale, peraltro sottoscritto successivamente al contratto quadro. Che cosa accade se un'impresa acquirente non rispetta le clausole del contratto quadro? La legge non parla di nullità delle clausole difformi all'accordo quadro riconoscendo l'autonomia contrattuale dei soggetti che stipulano un contratto individuale (in questo caso, imprese acquirenti e produttori non associati). Nuovamente la legge rinvia la questione alle norme statutarie che regolano i rapporti associativi, esattamente come fu con la legge del 1988 che, anche per questo, registrò continui insuccessi per carenza di regole.

Questa preoccupazione è accentuata dalla previsione, contenuta sempre nell'art. 11, che i contratti individuali debbano obbligatoriamente essere "estesi anche agli imprenditori agricoli non aderenti alle organizzazioni stipulanti". A rafforzare il concetto interviene il successivo art. 13, che autorizza gli imprenditori agricoli non aderenti a "pretendere l'applicazione in loro favore delle clausole contenute nell'accordo", obbligandosi, in tal caso, a corrispondere alle organizzazioni firmatarie i contributi di assistenza contrattuale previsti dal contratto quadro. Questa previsione è stata oggetto di diffuse critiche nel corso della discussione sulla proposta di legge. Non vi è dubbio che si tratta di un'impropria estensione erga omnes dell'accordo che induce comportamenti opportunistici in quanto pone i produttori non associati in una condizione più favorevole rispetto agli associati: questi sono obbligati dal vincolo associativo a conferire il loro prodotto all'associazione, accettando di condividere il rischio di mercato con gli altri soci; i primi, invece, acquisiscono il beneficio associativo (maggiore capacità contrattuale, massa critica di prodotto ecc.) senza avere nessun vincolo o correre alcun rischio, se non quello di rispettare le clausole contrattuali. Il produttore socio è obbligato ad applicare le regole dettate dall'organizzazione in materia di produzione, commercializzazione e tutela ambientale, a far vendere almeno il 75 per cento della propria produzione direttamente dall'organizzazione, a mantenere il vincolo associativo almeno per un triennio, a parteci-



pare finanziariamente alla costituzione del fondo d'esercizio per la realizzazione dei programmi operativi dell'organizzazione. Sono proprio questi obblighi che trasformano l'organizzazione da mera rappresentanza di prodotto in impresa. Sappiamo bene che, storicamente, un diffuso individualismo (oltre che altrettanto ricorrenti insuccessi) rappresenta, ancora oggi, una difficoltà per il successo della formula associativa. È facile capire che la previsione dell'estensione agli agricoltori non associati dei vantaggi associativi costituisce un forte elemento di dissuasione ad accettare i vincoli associativi e, dunque, una probabile causa d'insuccesso (o parziale successo) della nuova stagione che il decreto si propone di aprire. A ciò si aggiunge che l'obbligo di trasferire le condizioni previste dal contratto quadro nei contratti stipulati con agricoltori non associati costituisce, di fatto, una forma di concentrazione dell'offerta (regolazione) alternativa a quella prefigurata dalla legge (concentrazione e vendita diretta).

Gli accordi quadro "discendono" dalle intese di filiera. Il legame non è reso esplicito dalla legge (a differenza di quanto avviene tra contratti quadro e contratti individuali), ma si desume chiaramente quando, tra i compiti dell'intesa di filiera si indica la predisposizione di modelli contrattuali da utilizzare per la stipula dei contratti di coltivazione, allevamento o fornitura e si prevede che il Ministero possa definire "modalità di stipula dei contratti quadro in mancanza di intesa di filiera". Quindi si delinea una gerarchia nella procedura contrattuale: l'intesa di filiera indica uno scenario di obiettivi, comportamenti e regole finalizzate a stabilire l'equilibrio e la stabilità del mercato; l'accordo quadro definisce, a parte il prezzo, le modalità ed i contenuti ai quali dovrà attenersi il contratto individuale, l'atto che sancisce gli obblighi reciproci, mediante il quale le parti danno esecuzione alle intese di filiera. Secondo questo schema, i tre momenti sono in rapporto «gerarchico e di connessione»: la legge, al contrario, disconosce questa linearità dell'azione interprofessionale, e crea, a mio avviso, un sistema ingestibile. Infatti, il decreto legislativo individua nel Tavolo agroalimentare (di cui all'articolo 20 del D.Lgs n.228 del 2001) la sede prima della stipula dell'intesa di filiera. Considero questa previsione contraddittoria per due motivi. Il primo è che il Tavolo agroalimentare è, secondo i dettami di legge, un tavolo di concertazione tra Governo e parti sociali per la "definizione delle politiche agroalimentari". Questione diversa rispetto all'azione interprofessionale che, per definizione, è prioritariamente atto tra privati. Di norma, nella prassi contrattuale, il Governo interviene o come parte o chiamato come "arbitro" di un conflitto. La procedura delineata dalla legge avrà, come conseguenza, da un lato la confusione della prassi di concertazione, dall'altro la statalizzazione delle relazioni interprofessionali. Il secondo motivo di perplessità è che al Tavolo agroalimentare partecipano soggetti portatori di interessi diversi rispetto a quelli rappresentati da chi dovrà stipulare il contratto quadro, con ciò aumentando la confusione ed i contrasti, certamente non utili al rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori.

La mia opinione è che, se l'intesa di filiera è un'intesa politico-programmatica, è giusto che la sede sia il Ministero, ma allora non ha senso prevedere l'interprofessione come sede alternativa. Anche in questo caso dovranno essere chiariti i compiti: il Tavolo di concertazione definisce le politiche, i piani di settore, gli incentivi, le regole e tutto ciò che favorisce l'attività e le relazioni tra le imprese della filiera; l'interprofessione è la sede naturale deputata alla stipula degli accordi interprofessionali (contratto quadro e contratto tipo); le aziende (organizzazioni di produttori, industrie di trasformazione e del commercio) stipulano i contratti di cessione.

Se hanno senso le cose sin qui dette, le organizzazioni di produttori come delineate dalla legge non sono sufficienti. Esse non assicurano quella rappresentatività di agricoltori e di prodotto richiamate più volte per consentire l'adozione di programmi di regolazione del mercato. Inoltre la legge è troppo vaga quando parla dei piani operativi, senza assicurare un adeguato sostegno finanziario.

La mia opinione è che una riforma della legge di orientamento debba ipotizzare la costituzione di organizzazioni di produttori che abbiano due caratteristiche: ampia base sociale per poter rappresentare gli interessi degli agricoltori nelle interprofessioni e negli accordi interprofessionali, nei Consorzi di tutela, nei progetti di filiera; per poter gestire ed imporre regole produttive e di commercializzazione. Questo presuppone una maggiore flessibilità per quanto riguarda la natura giuridica dell'organizzazione di produttori. Per una struttura con queste funzioni, i limiti dimensionali (peraltro ancora provvisori) fissati dal Ministero paiono privi di senso. La seconda caratteristica dovrebbe essere una forte struttura tecnica per poter offrire servizi commerciali agli associati e esercitare le funzioni di controllo sulle regole stabilite; per poter creare comuni centrali di vendita con altre organizzazioni di produttori; per poter gestire al meglio i piani operativi. Anche per un'organizzazione con queste funzioni, i limiti dimensionali fissati dal Ministero paiono privi di senso: ciò che conta non è il rispetto di parametri, ma la capacità di agire sul mercato, di gestire programmi (con una forte capacità di autofinanziamento, che è il vero indicatore di capacità operativa).

## ABSTRACT

*The farmers are often defenceless towards frequent crises of market. They endure the damages of inefficiencies of the market and they do not receive the benefits when the prices increase. In the light of experiences it is necessary to achieve the following objectives: improving the competitiveness and market orientation of the agriculture and reducing fluctuations in producers' income resulting from crises on the market. Producer organisations are the basic actor in order to strengthen the position of producers in the market. The author examines the Italian legislation in matter of organizations of producers and interbranch organisations, evidences the limits and suggests some proposals of improvement.*

## Esperienze sui contratti di coltivazione di grano duro

Carlo Maresca

Il mio contributo a questa tavola rotonda è da agricoltore, produttore di grano duro nelle province di Foggia e di Avellino, tra i primi a siglare contratti di coltivazione con una azienda leader del settore.

Gli accordi iniziarono nei primi anni '80 e continuano ancora oggi, senza alcuna interruzione. Precedentemente nelle nostre aziende moltiplicavamo grano da seme e non da macina. Per lavorare in sintonia, con il destinatario del nostro prodotto, è servita l'esperienza maturata come fornitori di prodotti da surgelare. Per molti anni abbiamo coltivato anche leguminose da granella per uso alimentare. Parte delle scelte agronomiche erano concordate con l'industria: scelte varietali, catene operative per la raccolta, sincronia tra il campo e lo stabilimento di lavorazione.

Questi contratti sono stati originati, inizialmente, dall'esigenza industriale di reperire grano duro con elevato indice di giallo. La pasta più gialla era molto gradita al consumatore, ma in Italia le varietà di grano duro manifestavano poco questo carattere. Il programma industriale voleva far coltivare in Italia specifiche varietà con ben pronunciato questo carattere, senza ricorrere all'importazione. In Francia già da tempo stavano lavorando in questa direzione. Furono avviati rapporti con società sementiere per selezionare cultivar con questo carattere e con aziende agricole, di dimensioni medio-grandi, affidabili per instaurare rapporti di fornitura continuativi.

Successivamente il progetto industriale fu ampliato su obiettivi più importanti: produrre in Italia merce con caratteristiche molitorie elevate, reperibili solo all'estero.

Il piano prevedeva una stretta collaborazione con una società produttrice di grano da seme, con un'adeguata capacità di fare ricerca, per costituire varietà rispondenti alle esigenze industriali. I costitutari ricevevano indicazione degli obiettivi sulle caratteristiche merceologiche richieste dall'industria, che non si accontentava delle varietà presenti sul mercato. Precedentemente non vi era comunità di intenti tra i diversi partner. La ricerca era finalizzata principalmente a parametri quantitativi, riconosciuti come la principale qualità desiderata dal produttore.

Come azienda agricola abbiamo partecipato ai programmi di coltivazione di tali varietà, evolvendo gli obiettivi produttivi su parametri accettati e riconosciuti anche dai destinatari del prodotto. I contratti di coltivazione sono stati affinati nel tempo, adottando disciplinari di produzione, per garantire la qualità del prodotto, l'assenza di residui e una piena tracciabilità.

Per il produttore di una commodity, indifferenziata per definizione, è il modo di caratterizzare la sua merce. Un riconoscimento della qualità condiviso dall'utilizzatore, oltre alla

garanzia di collocamento, con prezzi determinati in modo trasparente e senza intermediazioni.

L'instaurarsi di saldi rapporti commerciali, con una reciproca migliore programmazione, mostra i suoi vantaggi anche nei periodi di crisi per annate particolari. Complessivamente vi è una valutazione positiva per i prezzi ottenuti nel corso degli anni, raffrontati all'andamento del mercato nei diversi periodi. Si valorizza il prodotto con un percorso migliorativo anche per l'efficienza aziendale. Particolarmente in agricoltura vi è l'esigenza di acquisire in modo continuativo informazioni e conoscenze, per migliorare le tecniche agronomiche e produttive. Purtroppo in questo settore c'è difficoltà a reperire tali informazioni da altre fonti. E' manifesta la carenza di assistenza tecnica a tutti i livelli, peggiorata con l'avvento delle regioni. Vi sono poche possibilità di acquisire innovazione da istituti ed enti, a vario titolo, deputati alla divulgazione della ricerca agricola.

In Italia il settore del grano duro ha difficoltà a compiere un rapido miglioramento qualitativo principalmente a causa dello stoccaggio del prodotto. Infatti essendo queste strutture in prevalenza gestite da altri soggetti, né produttori né trasformatori, di fatto si crea una barriera al trasferimento di informazioni tra questi soggetti della filiera.

Attualmente per i cereali a paglia, utilizzati per l'alimentazione umana, vi sono diverse formule contrattuali. Il recente interesse industriale per questi contratti era motivato dalla carenza di prodotto, conseguente la disaffezione dei produttori. Una crisi originata da due elementi negativi sovrapposti: riforma della PAC e andamento dei prezzi, molto bassi fino alla primavera del 2007.

I contratti originari si basano sull'osservanza di un disciplinare con utilizzo di determinate varietà, fornite su indicazione dell'industria e a un prezzo da essa definito. Il prezzo viene di solito agganciato alle quotazioni di alcune merci rappresentative, con una premialità in funzione delle caratteristiche della merce. In particolare si privilegia il contenuto proteico e la sua qualità. L'epoca di cessione, i servizi collegati alle forniture sono disciplinati in modo diverso per ciascun contratto.

Sviluppare questi contratti è la via maestra per fare filiera, creare rapporti continuativi tra produttori e utilizzatori. Come riportato in precedenza, le strutture per lo stoccaggio del prodotto sono l'elemento indispensabile per attuare tali accordi. Con i magazzini si può certificare la qualità prodotta e premiarla, creare lotti omogenei, dare servizi ed effettuare consegne scaglionate nel corso dell'anno. Le strutture possono essere anche di soggetti diversi, né produttori né trasformatori, ma dovranno essere gestite in filiera, con rapporti trasparenti con i conferenti e gli utilizzatori. L'obiettivo è di far conoscere le problematiche della produzione, orientata sugli standard qualitativi richiesti dell'utilizzatore. Una congiunta analisi dei costi di coltivazione, mezzi tecnici e quant'altro può essere il mezzo per avviare tale percorso. Lavorare in sintonia per fornire la qualità ed i servizi richiesti. Questi oneri dovranno essere riconosciuti, con possibilità di programmare le produzioni e gli investi-

menti. Qualificare il fornitore avendo per certo il collocamento della merce. Nello specifico vi è il modo per acquisire tecnologia ed innovazione per migliorare l'efficienza aziendale. Per dar maggior forza a questi accordi, inevitabilmente soggetti come tutti i prodotti agricoli a produzioni ridotte per imprevedibili andamenti meteorici o a crisi di mercato, potrebbero essere valutati sistemi di copertura assicurativi.

L'incidenza delle spese di movimentazione del prodotto impone che questi accordi siano sviluppati nelle aree di produzione, programmati per più anni per coglierne tutti i van-

taggi.

L'analisi congiunta dei problemi in un ottica di filiera è quanto mai opportuna anche per dare indicazioni e priorità agli interventi a sostegno del settore.

I contratti di coltivazione sono uno strumento da utilizzare, in questo momento favorevole per grano duro determinato dall'andamento dei prezzi, per rilanciare e ammodernare il settore. Solo recuperando efficienza, specialmente nelle aree storiche, in modo sinergico e non concorrenziale all'allargamento della coltura nelle aree più fertili centro settentrionali, si può potenziare e qualificare l'intera filiera.

## I contratti del settore dei cereali

Ivano Vacondio

### 1. - Introduzione

La filiera cerealicola rappresenta indubbiamente per dimensioni di volumi, di valori e di prodotti di prima e seconda trasformazione coinvolti, una delle più importanti in tutto il panorama agroalimentare.

Non a caso quindi, il mercato dei cereali che ne rappresenta la matrice è divenuto negli ultimi tempi di viva attualità per tutta una serie di conseguenze che sta determinando sugli equilibri economici mondiali.

Non esiste oggi (oltre alla stampa specializzata) quotidiano, rivista o canale radiotelevisivo che non dedichi o abbia dedicato ampi spazi allo "tsunami" abbattutosi dalla metà del 2007 sul settore dei cereali con tutti i riferimenti che il caso richiede tra i quali l'andamento delle Borse, in primis del Cbot di Chicago.

La premessa appena fatta è di per sé significativa di un mercato - quello dei cereali - fortemente strutturato a livello internazionale con Borse di riferimento (Chicago o Parigi) per operazioni di natura sia fisica che finanziaria, queste ultime diffuse per le necessarie coperture sui rischi di volatilità.

A ciò si deve aggiungere che il tutto avviene sulla base di contratti standard che hanno una consolidata tradizione applicativa quale, ad esempio, il Contratto Gafta.

Al riguardo, è ormai giunto il momento di realizzare una contrattualistica unica europea da applicare per gli scambi interni, anche tenuto conto dell'importanza crescente che riveste la problematica dell'approvvigionamento di materia prima

*L'approvvigionamento in materia prima dell'Industria molitoria nazionale e la contrattualistica nazionale*

L'approvvigionamento dell'Industria molitoria in materia prima frumento, sia esso frumento tenero o frumento duro, riveste ovviamente un'importanza crescente anche tenuto

conto della recente preoccupante evoluzione dei mercati internazionali, comunitari e nazionali dei cereali ed in particolare dei cereali destinati all'alimentazione umana.

A livello nazionale, gli atti inerenti alla compravendita delle materie prime alimentari ad uso umano sono stati codificati nel tempo, prima dalle singole Borse e poi raggruppati nella Normativa Contratti, con valenza nazionale, dall'accordo Inter-Associativo delle Associazioni Granarie di Bologna, Genova, Milano, Torino e Verona.

Tali norme comprendono le Condizioni Generali Unificate che definiscono:

- il concetto di qualità intesa come merce sana;
- le quantità, le tolleranze e gli abbuoni;
- le modalità per il ritiro, il campionamento, le analisi, il diritto al rifiuto, il pagamento e le inadempienze. È da notare che i contenziosi sono disciplinati da una procedura arbitrale che consente, tra l'altro, agli operatori di evitare di ricorrere alla magistratura ordinaria per dirimere le controversie

Oltre, ed in complemento, alle Condizioni Generali Unificate esistono Contratti specifici riguardanti le varie tipologie di materia prima quali, a titolo esemplificativo, il grano tenero e il grano duro, le tabelle delle tolleranze ed abbuoni, oltre che l'arbitrato che normalmente è quello della granaria presa a riferimento.

In via generale, le Condizioni Generali Unificate e i Contratti specifici hanno fornito, nel corso degli ultimi decenni, un solido punto di riferimento nella conclusione di Accordi di compravendita di materia prima. Esse erano altresì completate, soprattutto nelle zone meridionali della penisola, da forme più "arcaiche" di accordo tra venditore ed acquirente (v. tradizionale stretta di mano...)

La situazione venutasi a delineare a livello internazionale e nazionale nel corso degli ultimi anni non potrà tuttavia non influire, a livello nazionale, sulla contrattualistica in essere nel settore cerealicolo, anche tenuto conto del forte squilibrio strutturale tra domanda e offerta di cereali.

*La domanda: struttura dell'Industria molitoria nazionale*

Il settore molitorio nazionale è attualmente costituito da circa 460 Molini, di cui 300 Molini a frumento tenero e 160 Molini a frumento duro. La quantità complessiva di frumento lavo-

rato ammonta, annualmente, in 10,5 Mt.

Questi sintetici dati lasciano intuire una significativa, ma ancora insufficiente, concentrazione della domanda - chiamata peraltro probabilmente ad accentuarsi nel corso dei prossimi anni per via di una normale razionalizzazione di un settore caratterizzato da una redditività largamente inferiore a quella mediamente presente nel settore agroalimentare - che tuttavia appare più marcata nel settore dei molini a frumento duro rispetto al settore dei molini a frumento tenero.

*L'offerta : struttura dell'imprenditoria cerealicola nazionale*

L'offerta nazionale, da parte sua, è costituita:

- dai produttori di frumento e dalle loro diverse forme di organizzazione (consorzi agrari, cooperative e associazioni di produttori) che sostengono, anche tecnicamente o commercialmente, la base produttiva ed effettuano una prima commercializzazione del prodotto di base;
- dalle società di commercio che, da un lato, concentrano parte dell'offerta nazionale (soprattutto nelle zone meridionali dell'Italia) e, dall'altro lato, operano su mercati esteri per l'importazione della granella, ferma restando la presenza di un canale di importazione della materia prima direttamente gestito dai molini più strutturati.

2. - *Punti di debolezza dell'offerta che possono avere una diretta influenza sui contratti di vendita/acquisto della materia prima.*

I punti di debolezza possono essere così suddivisi:

- la polverizzazione dell'offerta per quanto riguarda:
  - il settore primario;
  - il settore della prima commercializzazione (consorzi, cooperative, associazioni di produttori, commercio privato), con conseguenti difficoltà nel poter accorpate masse critiche e qualitativamente omogenee.
- la prevalenza, rispetto ad altre forme definitive di cessione del prodotto (vendita al raccolto e conferimento alla cooperativa), del conto deposito nel quale la merce permane di proprietà dell'imprenditore agricolo. Con tale sistema, gli stoccatore non dispongono realmente del prodotto e non possono di conseguenza pianificare la commercializzazione in accordo con le esigenze delle industrie clienti.

Entrambi i problemi citati trovano la loro principale origine nell'assenza, nell'Organizzazione Comune di Mercato dei cereali, di una presa in considerazione dei problemi legati alla commercializzazione, a differenza di quanto accade ad esempio in altri comparti.

L'inadeguatezza degli strumenti di determinazione dei prezzi rende particolarmente aleatoria la stipula di contratti "in avanti", ovvero i contratti di coltivazione e vendita stipulati prima delle semine. La formazione del prezzo dei cereali continua, a livello nazionale, ad essere un elemento dalle numerosi variabili (a titolo esemplificativo, non esistono

classi di qualità omogenee tra Borsa e Borsa, al punto che non esiste omogeneità nelle quotazioni. Tale omogeneità è offerta dalla Borsa merci telematica che può tuttavia contare, per assenza di interesse da parte degli operatori, su un numero ristretto di contrattazioni).

L'assenza di certezze su questo argomento non consente alcun tipo di programmazione. Questo elemento risulta di primaria importanza tenuto conto che l'Industria di prima e, soprattutto, di seconda trasformazione è spesso confrontata all'obbligo di conclusione di contratti di fornitura semestrali o annuali a prezzi fissi. Da qui la necessità di realizzare un modello di formazione del prezzo chiaro, per esempio adottando anche da noi, come negli Usa, i *futures* che garantiscono prezzi certi anche per periodi più lunghi (ma che dispongo anche di noti limiti : assenza di "fisicità" del contratto essendo il *future* uno strumento finanziario, insufficiente utilizzo del sistema a valle dell'industria della prima trasformazione).

Assai rilevante è anche l'assenza di prassi commerciali evolute nella prima fase di commercializzazione/conferimento tra produttore ed impresa di stoccaggio (metodi di premialità, impegni programmatici,...). È da notare altresì che le vendite vengono effettuate in prevalenza a fronte di accordi verbali (contratti non scritti) in particolare nelle regioni del Centro-Sud e che il prezzo di vendita viene fissato nella maggior parte dei casi in base alle quotazioni del mercato di riferimento locale.

Gli elementi sopracitati concorrono indubbiamente a determinare momentanee "indisponibilità" del prodotto nazionale, causate dalle prassi degli stoccatore di non pianificare con l'Industria i tempi di consegna.

L'irrigidimento dell'offerta nazionale in taluni momenti dell'anno potrebbe essere attenuato in due modi :

- a *livello comunitario*, con l'adozione di norme in grado di agevolare la conclusione di contratti di fornitura in grado di garantire la continua disponibilità del prodotto all'Industria, evitando nel contempo fluttuazioni eccessive delle quotazioni nell'arco della campagna di commercializzazione. A titolo esemplificativo, l'introduzione di meccanismi che stabiliscono una parziale subordinazione del beneficio degli aiuti diretti erogati ai produttori agricoli alla conclusione di contratti di coltivazione/fornitura con l'Industria della prima trasformazione appare una proposta da prendere in debita considerazione;
- a *livello nazionale*, con lo sviluppo di una contrattualistica specifica che contempli una cessione graduale secondo le esigenze degli operatori a valle delle strutture di stoccaggio, ivi prevedendo sistemi di premialità condizionata all'effettivo conferimento del prodotto. Questa contrattualistica - ancora poco sviluppata in Italia - troverebbe la sua collocazione naturale e piena esplicitazione nei contratti-quadro previsti dal Decreto Legislativo 27 maggio 2005 n. 102 relativo alle "Regolazioni dei Mercati Agroalimentari".

### 3. - I nuovi strumenti contrattuali e la modifica del fattore "organizzazione"

Nell'ambito contrattuale, il potenziamento del fattore "organizzazione" costituisce obiettivo strategico perseguibile, teoricamente, combinando due ambiti operativi:

- a) promuovere forme aggregative efficienti dei produttori;
- b) mettere in relazione gli attori della filiera.

#### a) Promuovere forme aggregative efficienti dei produttori

Il cerealicolo è un settore dove la cooperazione agricola, dei Consorzi Agrari, ma anche delle Organizzazioni di Produttori, dovrebbe avere un ruolo strategico. In particolare, le Organizzazioni di Produttori dovrebbero rappresentare la componente essenziale nella costruzione delle nuove relazioni di mercato e che idealmente dovrebbero svolgere funzioni innovative ed essenziali nella gestione del mercato, al fine di sviluppare al massimo la competitività.

La gestione della fase commerciale, nel settore di riferimento, comporta ovviamente l'obbligatorietà di un dialogo stretto con l'industria, la quale trasla alle aziende fornitrici di materia prima le richieste della controparte commerciale: il settore distributivo.

#### b) Mettere in relazione gli attori della filiera

Questo obiettivo-attività - definito come interprofessione - si pone quale obiettivo di introdurre nuove relazioni di mercato tra la fase produttiva e le fasi a valle (prima e seconda trasformazione, settore distributivo) ritenute necessarie per conseguire un maggiore equilibrio di mercato.

Espressione operativa dell'interprofessione è l'Organismo Interprofessionale chiamato ad esercitare una azione di coordinamento delle attività strategiche di sviluppo dei soggetti rappresentati. A detto Organismo compete, tra l'altro, l'individuazione l'elaborazione di politiche commerciali condivise, a cui la contrattazione privata della produzione è chiamata a conformarsi.

### 4. - Il Decreto 102 e i contratti quadro

In via generale, il quadro giuridico nazionale si avvale per la promozione dei due citati aspetti, ovvero promuovere forme aggregative efficienti dei produttori e mettere in relazione gli attori della filiera, del Decreto Legislativo 27 maggio 2005 n. 102 che disegna una nuova architettura nei rapporti all'interno delle filiere agroalimentari, con l'adozione di appositi strumenti per governare le relazioni economiche al suo interno. Esso istituisce in particolare 3 livelli di contrattazione: *l'intesa di filiera, il contratto quadro ed il contratto tipo*.

Le ultime due tipologie presentano rilevanti elementi di concretezza.

Il contratto quadro viene concluso, per uno o più prodotti agricoli, tra le organizzazioni di produttori, le organizzazioni di imprese di trasformazione (che devono avere ricevuto dalle imprese stesse mandato e potere di impegnarle per la stipula del contratto quadro), di distribuzione e di commer-

cializzazione con i seguenti obiettivi (senza che derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato):

- I. sviluppare gli sbocchi commerciali sui mercati interno ed estero e orientare la produzione agricola per farla corrispondere, sul piano quantitativo e qualitativo, alla domanda, al fine di perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del mercato. Più concretamente, nel settore cerealicolo, esso si pone quale obiettivo :
  - incentivare la produzione di frumento in quelle zone/regioni dove esiste un'alternativa colturale (v. Emilia Romagna e contratto Barilla per il frumento duro);
  - promuovere la qualità in quelle zone/regioni in cui non esiste alternativa colturale.
- II. garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- III. migliorare la qualità dei prodotti con particolare riguardo alle diverse vocazioni colturali e territoriali;
- IV. ridurre le fluttuazioni dei prezzi;
- V. prevedere i criteri di adattamento della produzione all'evoluzione del mercato.

Ai contratti quadro si applicano, tra l'altro, i seguenti principi generali:

- a. confronto preventivo delle previsioni di produzione e degli sbocchi commerciali del prodotto;
- b. definizione di prescrizioni al fine di adeguare il prodotto oggetto del contratto quadro alle esigenze dell'immissione sul mercato;
- c. obbligo per gli acquirenti di rifornirsi del prodotto oggetto del contratto quadro tramite un contratto di coltivazione che rispetti i contenuti del contratto quadro e ne preveda espressamente l'applicazione anche nei confronti degli imprenditori agricoli non aderenti alle organizzazioni stipulanti ;
- d. definizione dei criteri per la valutazione delle diversificazioni di prezzo da stabilire in relazione al processo produttivo applicato e alle caratteristiche qualitative del prodotto.

Il *contratto-quadro*, inteso quale momento di sintesi della disciplina economica e giuridica della fase di contrattazione, costituisce dunque una valida espressione della necessaria attività di programmazione e di concertazione tra mondo agricolo e mondo industriale, anche tenuto conto della sua efficacia nel realizzare le relazioni di mercato.

Il *contratto tipo (contratti di coltivazione/fornitura)* ha per oggetto la disciplina dei rapporti contrattuali fra imprenditori agricoli, trasformatori, distributori e commercianti e relativi adempimenti in esecuzione di un contratto quadro, nonché la garanzia reciproca di fornitura e di accettazione delle relative condizioni e modalità.

Le parti acquirenti aderenti ad organizzazioni che abbiano stipulato un contratto quadro sono obbligate ad applicare tutte le condizioni in esso previste ai contratti di coltivazione e fornitura anche se stipulati con imprenditori agricoli non aderenti alle organizzazioni firmatarie del contratto quadro.

## 5. - Conclusioni

Da quanto sopra, emerge chiaramente che il settore cerealicolo possiede la contrattualistica necessaria per sviluppare una buona integrazione di filiera.

Ciò che probabilmente manca è la disponibilità dell'agricoltore primario ad assumere impegni di lunga durata almeno per quanto riguarda lo sviluppo degli accordi quadro per contratti presemina.

In ogni caso per quanto riguarda questi ultimi si deve tener

presente che potranno riguardare sempre una percentuale marginale dell'intera produzione nazionale.

In altri Paesi dove sicuramente è maggiore l'integrazione di filiera ad esempio la Francia i contratti pre semina rappresentano una quota assai ridotta e servono a soddisfare, non essendoci in quel paese problemi di quantità, esigenze per particolari tipologie di frumento.

## Competitività del sistema agro-alimentare italiano attraverso la qualità

Maurizio Ceci

### 1. - Premessa

Fra le strategie più probabili attraverso le quali il sistema agricolo italiano può mantenere la propria competitività nel mercato globale possiamo indicare sicuramente la qualificazione delle produzioni.

Ci sembra assai poco proponibile competere sulla riduzione dei costi, sul dimensionamento dell'impresa, sui costi di energia, infrastrutture e logistica in quanto le condizioni strutturali e infrastrutturali del nostro Paese non ci permettono grandi spazi di manovra.

L'unica strada sembra, allora, solo quella che porta alla creazione di un valore aggiunto che può essere dato solo dal fatto di poter offrire sul mercato, interno ed estero, prodotti che altri non hanno o che altri non sono in grado di produrre ad alti livelli qualitativi.

Ciò, ovviamente, non può valere per tutte le produzioni, in particolare per le *commodities*, soggette a regole concorrenziali di tipo internazionale. Ma può valere per gran parte delle nostre produzioni che sono quasi tutte legate a processi produttivi la cui componente territoriale ne caratterizza la distintività.

L'Italia ha circa 250 prodotti DOP e IGP riconosciuti (è il Paese UE che ne ha di più), oltre 3000 prodotti del territorio riconosciuti, una vasta gamma di vini DOC e DOCG ed altre distintività che sono frutto della cultura, della tradizione, del saper fare italiano.

Come mettere, dunque, in valore questo patrimonio ?

### 2. - La percezione della qualità

Affinché la politica della qualità possa affermarsi, è indispensabile che si verifichi una condizione fondamentale: che la qualità sia pagata. E' altrettanto chiaro che per essere pagata, la qualità deve essere percepita.

Ora, non si può certo affermare che il consumatore globale sia correttamente informato sulla qualità delle produzioni: vuoi perché il concetto di qualità è un concetto dinamico, in continua evoluzione, vuoi perché non vengono fatte correttamente le campagne di promozione, vuoi perché le battaglie sulle marche e sui marchi confondono il consumatore medesimo.

La qualità, per essere percepita dal consumatore ha bisogno di essere espressione del territorio: più è visibile il legame con il territorio di riferimento più il prodotto alimentare è valorizzato. Più il territorio riesce a trasmettere elementi caratterizzanti, più il prodotto si differenzierà e verrà percepito meglio. Il territorio deve esprimere modi, costumi, riti, manualità, architettura, microclima, insomma, "una cultura propria" che deve permeare il prodotto in modo che lo stesso prodotto, la stessa materia prima subisca delle differenze e determini quelle varietà straordinarie che rappresentano la ricchezza del patrimonio gastronomico ed agro-alimentare italiano.

Per far percepire il concetto di qualità occorre dare chiare, oneste, convincenti informazioni. L'Unione europea, con i Regolamenti 509 e 510 del 2006 ha sufficientemente regolamentato e chiarito il concetto di qualità legato al territorio (DOP, IGP, SGT) e il concetto di prodotto biologico. Ma la qualità legata al territorio ed il biologico non sono sufficienti per rendere trasparenti altri tipi di qualità, anche perché si stanno aprendo nuovi scenari sull'etichettatura dei prodotti dei cosiddetti "prodotti funzionali".

Lo Stato italiano, così come già stanno facendo la Spagna e la Francia, deve elaborare un testo normativo che renda finalmente chiarezza su tutte le produzioni di qualità regolamentate, naturalmente al di fuori delle singole strategie delle imprese che propongono qualità merceologiche autonome.

### 3. - La comunicazione della qualità

Una volta fatta chiarezza sulle norme regolamentari che governano i sistemi di qualità, è necessario che il consumatore conosca correttamente, attraverso segni distintivi, questi tipi di produzione.

In generale, la scelta del consumatore si realizza attraverso la conoscenza di marche commerciali più o meno sostenute da campagne pubblicitarie, sia effettuate da aziende produttrici, sia effettuate dalla distribuzione, mentre non si è ancora diffusa, a causa della carenza di mezzi, la comunicazione attraverso marchi collettivi riguardante i prodotti di qualità regolamentati.

Ad esempio, in Italia non esiste un logo nazionale per i prodotti biologici, per i prodotti di qualità e, a volte, le stesse DOC dei vini sono comunicate impercettibilmente nelle etichette. E' chiaro che questo tipo di comunicazione, che può essere ritenuto concorrente alla comunicazione delle marche, stenta ad affermarsi. Sarebbe auspicabile che possano avvenire anche in co-branding fra marchi collettivi di qualità e marche aziendali. E il vantaggio sarebbe reciproco.

### 4. - La vendita della qualità

Da recenti indagini condotte negli Stati Uniti è emerso che 3/4 dei prodotti dell'*italian sounding*, ascrivibili per lo più a prodotti di qualità regolamentati, non sono italiani e nemmeno di qualità. Questo fatto la dice lunga sulla possibilità, da

una parte, della effettiva potenzialità mercantili per questi prodotti, dall'altra sulla mancanza di norme internazionali atte a sventare questi fenomeni di pirateria agro-alimentare. L'Unione europea deve sostenere con forza, nei negoziati WTO, il riconoscimento internazionale di questi prodotti, la tutela dei medesimi, la possibilità di utilizzo dei brevetti internazionali, anche in subordine, attraverso accordi bilaterali.

Tale prerogativa potrebbe anche essere riconosciuta agli stessi consorzi preposti alla tutela dei prodotti se questi, invece di essere concorrenti fra di loro, adottassero strategie sinergiche di difesa.

Da parte dello Stato italiano, è necessario predisporre una struttura operativa che, attraverso il monitoraggio delle regole vigenti nei diversi Paesi dell'esportazione ed attraverso relazioni diplomatiche adeguate, possa facilitare l'esportazione e prevenire e contenere le contraffazioni.

Concludendo, il cammino per la valorizzazione del nostro patrimonio agro-alimentare ed il rilancio dell'intero sistema alimentare rimane lungo e complesso. Ma una nuova consapevolezza si sta facendo strada tra gli imprenditori del comparto e le associazioni di filiera, ovvero che oggi come non mai occorre confrontarsi sulle politiche e condividere scelte strategiche per rendere competitivo il sistema Italia. Possiamo affermare che la politica della qualità è l'unica risorsa disponibile per lo sviluppo del sistema agro-alimentare italiano. E' può avere successo solo se si pone mano con coraggio, intelligenza e determinazione alle azioni fin qui descritte, indispensabili per il successo di questa strategia.

## I contratti dall'industria alimentare alla grande distribuzione

Alessandro Artom

### 1. - I Prodromi

La problematica relativa ai contratti "*dall'industria alimentare alla grande distribuzione*", da un punto di vista pubblicitario, è stata inizialmente affrontata dal legislatore soltanto con riguardo ai termini di pagamento delle forniture di prodotti dall'industria, anche alimentare, alla distribuzione.

L'art. 22 della legge 18 febbraio 1999 n. 28 ha stabilito che,

per le cessioni di prodotti alcolici, i corrispettivi devono essere versati entro sessanta giorni dal momento della consegna o ritiro dei beni medesimi. In caso di mancato rispetto dei termini di pagamento il cessionario, senza bisogno di costituzione in mora, è tenuto al pagamento di interessi corrispondenti al tasso ufficiale di sconto maggiorato di cinque punti, salva la pattuizione di interessi moratori in misura superiore e salva la prova del danno ulteriore. La mancata corresponsione del prezzo, entro il termine di sessanta giorni, costituisce titolo per l'ottenimento di decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo ai sensi degli artt. 633 e ss. c.p.c.

La Direttiva 2000/35/CE del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, trae spunto da una raccomandazione del 12 maggio 1995<sup>1</sup>, riguardante i termini di pagamento nelle transazioni

(<sup>1</sup>) In GUCE L 127 del 1 giugno 1995.

commerciali e dal successivo piano d'azione per il Mercato Unico del 4 giugno 1997, ove la Commissione aveva dato risalto al fatto che i ritardi di pagamento rappresentavano un intralcio sempre più grave per il successo del Mercato Unico. Scopo di tale Direttiva era quello di disciplinare a livello comunitario i termini dei pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per le transazioni commerciali, con esclusione dei contratti con i consumatori, in conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, enunciati all'art. 5 del Trattato.

La Direttiva ha definito transazioni commerciali i contratti tra imprese, ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi, a fronte del pagamento di un prezzo.

L'art. 3 della Direttiva prevedeva interessi in caso di ritardo di pagamento, che decorrono dal giorno successivo alla scadenza o alla fine del periodo di pagamento stabilito nel contratto, ovvero, nel caso in cui tali elementi non siano stati stabiliti nel contratto, cominciano a decorrere automaticamente trascorsi trenta giorni dal ricevimento della fattura da parte del debitore. Il saggio degli interessi di mora è pari al tasso di interesse fissato dalla Banca Centrale Europea maggiorato di almeno sette punti. Per talune categorie di contratti, che potranno essere definite dal legislatore nazionale, gli Stati membri possono elevare fino a sessanta giorni il periodo alla cui scadenza sono dovuti gli interessi, qualora essi rendano inderogabili per le parti del contratto tale termine o stabiliscano un tasso di interessi inderogabile sensibilmente superiore al tasso legale.

La Direttiva raccomandava alla legislazione nazionale di recepire di prevedere che il Giudice ordinario fosse competente a decidere sulla nullità delle clausole contrattuali relative alla data di pagamento e alle conseguenze del ritardo di pagamento qualora, avuto riguardo alla corretta prassi commerciale e alla natura del prodotto, tali clausole risultassero gravemente inique nei confronti del creditore.

Il legislatore italiano con la Legge Comunitaria 2002 (Legge 1 marzo 2002 n.39) ha recepito la Direttiva 2000/35/CE, conferendo delega al Governo per l'attuazione del provvedimento comunitario nel diritto interno, fissando i seguenti principi e criteri:

a) prevedere che il provvedimento di ingiunzione di cui all'art. 633 c.p.c. sia adottato dal Giudice nel termine di 30 giorni dalla data di presentazione del ricorso;

b) prevedere l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 633 c.p.c. e, quindi, introdurre la possibilità di ottenere un decreto ingiuntivo, anche se la notifica al debitore deve essere fatta all'estero (si tratta di innovazione di evidente rilievo, perché consente il recupero del credito anche all'estero, anche se permangono problemi di esecuzione);

c) prevedere che il termine di cui all'art. 641, primo comma c.p.c., in caso di notifica in uno degli Stati europei, sia di 50 giorni, che può essere ridotto fino a 20 giorni ed aumentato fino a 60 giorni, quando concorrono giusti motivi; prevedere che lo stesso termine, in caso di notifica in altri Stati – non europei – sia di 60 giorni e non possa esse-

re ridotto in misura inferiore a 30 giorni, né aumentato di un termine eccedente i 120 giorni;

d) prevedere che nell'eventuale giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, il Giudice Unico possa concedere non solo la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto, ma anche la provvisoria esecuzione parziale del decreto opposto, limitatamente alle somme non contestate e purché l'opposizione non riguardi aspetti procedurali;

e) coordinare la nuova disciplina con le disposizioni in materia di subfornitura nelle attività produttive di cui alla legge 18 giugno 1998 n. 192, apportando ad essa le opportune modifiche, in modo da uniformare il saggio degli interessi moratori di cui all'art. 3, comma 3, della medesima legge n. 192 del 1998 al livello degli interessi di mora (tasso legale), previsto dalle disposizioni in materia di ritardi di pagamento, di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera d), della direttiva;

f) prevedere che le azioni di accertamento di cui all'art. 3, paragrafo 5 della direttiva, possano essere esperite in ogni sede dalle associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) prevalentemente in rappresentanza delle piccole e medie imprese e degli artigiani;

g) prevedere che le associazioni di cui alla lettera f) siano legittimate ad esperire, oltre che le suddette azioni di accertamento, anche azioni inibitorie dei comportamenti abusivi, onde delimitare in tempi ristretti il danno.

Con Decreto legislativo 9 ottobre 2002 n. 231, il Governo ha attuato la delega sopra indicata, stabilendo che la norma si applica a qualsiasi contratto tra imprese o tra imprese e pubblica amministrazione che comporti in via esclusiva o prevalente la consegna delle merci o la prestazione di servizi contro il pagamento del prezzo. In tale campo di applicazione il legislatore ha voluto comprendere sia i contratti tipici (compravendita, somministrazione, appalto di servizi), sia quelli atipici ex art. 1322 c.c., ovvero quelli creati liberamente dalla parti aventi comunque sempre ad oggetto consegna di merci o prestazione di servizi contro pagamento del prezzo, sia quelli socialmente tipici, come ad esempio la sponsorizzazione.

L'art. 3 enuncia il principio generale secondo cui il creditore ha diritto alla corresponsione degli interessi di mora per il ritardo nelle obbligazioni di pagamento.

L'art. 4 stabilisce l'automaticità nella decorrenza degli interessi senza necessità di costituire in mora il debitore a mezzo lettera raccomandata; dando rilievo all'accordo tra le parti in merito sulla data di scadenza dell'obbligazione principale di pagamento del prezzo, stabilita nell'accordo contrattuale, che deve risultare da atto sottoscritto dalle parti. Pertanto, se dal contratto risulta che il prezzo della merce o del servizio deve essere pagato in un termine (ad esempio 60/90 giorni rispetto alla data della fattura e/o dalla consegna della merce), gli interessi moratori decorreranno automaticamente, senza necessità di messa in mora, dal 61°/91° giorno. Solo nel caso in cui le parti non abbiano concordato per iscritto il termine di pagamento dell'obbliga-



zione principale (prezzo della merce o del servizio), interviene il disposto legislativo, che fissa il termine di 30 giorni per la decorrenza automatica degli interessi, indipendentemente dal luogo stabilito dalla legge per il pagamento e relativamente a tutti i prodotti, con esclusione degli alimentari deteriorabili, per i quali il legislatore ha previsto una disciplina speciale. Ai sensi del Decreto del Ministro delle Attività produttive del 13 maggio 2003<sup>2</sup>, sono considerati prodotti alimentari deteriorabili:

a) i prodotti agricoli, ittici ed alimentari preconfezionati che riportano una data di scadenza o un termine di conservazione non superiore a 60 giorni;

b) i prodotti agricoli, ittici ed alimentari sfusi, comprese erbe e piante aromatiche, anche se posti in involucro protettivo o refrigerati, non sottoposti a trattamenti atti a prolungare la durabilità degli stessi per un periodo superiore a 60 giorni;

c) i prodotti a base di carne con particolari caratteristiche fisico-chimiche;

d) tutti i tipi di latte.

Per i contratti aventi ad oggetto la cessione di tali prodotti, il pagamento del corrispettivo deve essere effettuato entro il termine legale di 60 giorni dalla consegna o dal ritiro dei prodotti e gli interessi di mora decorrono automaticamente dal giorno successivo alla scadenza del termine. Il saggio degli interessi di mora è maggiorato di due ulteriori punti rispetto al saggio di interesse per tutte le altre cessioni di prodotti o prestazioni di servizi, pari al saggio BCE più sette punti. Il legislatore ha previsto, sempre per i prodotti deteriorabili, che il termine legale di pagamento di 60 giorni possa essere elevato soltanto con accordi scritti tra le relative organizzazioni rappresentative i produttori ed i distributori, con il benplacito del Ministero delle Attività Produttive (ora Ministero dello Sviluppo Economico).

In tale ottica, in data 8 marzo 2004, è stato raggiunto un accordo tra FAID Federdistribuzione e Federalimentare<sup>3</sup>, che stabilisce che il termine di 60 giorni per il pagamento dei prodotti deteriorabili sia da intendersi in sessanta giorni medi dalla data di consegna, ovvero che le condizioni di pagamento prevedano 45 giorni data fattura fine mese (dalla data di fattura si contano 45 giorni e si effettua il pagamento entro e non oltre la fine del mese di riferimento) o 45 giorni fine mese data fattura (le date di fattura si riferiscono a fine mese e si effettua il pagamento entro e non oltre 45 giorni). Rientrano nel novero della disciplina speciale dei prodotti alimentari deteriorabili anche i prodotti agricoli deteriorabili venduti da imprenditori agricoli, come definiti dall'art. 2135 c.c.

Per tutti gli altri prodotti o servizi il termine legale di trenta giorni di decorrenza degli interessi è automatico ed è com-

putato a norma dell'art. 2963 c.c.:

a) dalla data di ricevimento della fattura da parte del debitore o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente alla richiesta di pagamento di una fattura;

b) dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione di servizi, quando non vi è certezza sulla data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento;

c) dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione di servizi, quando la data in cui il debitore riceve la fattura o la richiesta di pagamento di contenuto equivalente a quello di una fattura è anteriore a quella del ricevimento delle merci o dal ricevimento dei servizi;

d) dalla data dell'accettazione o della verifica, eventualmente prevista dalla legge o dal contratto, ai fini dell'accertamento della conformità delle merci o dei servizi al contratto, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta di pagamento in epoca non successiva a tale data.

E' opportuno sottolineare che l'obbligazione degli interessi è autonoma rispetto alle vicende dell'obbligazione principale di pagamento, soprattutto in merito alla prescrizione dell'azione. La prescrizione dell'obbligazione, relativa agli interessi, è sancita autonomamente dal codice civile all'art. 2948 n. 4), nel quale si statuisce che gli interessi, ed in generale tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi, si prescrivono in 5 anni.

L'articolo 5 del decreto legislativo fissa per legge il saggio degli interessi di mora a favore del creditore, individuandolo in misura pari al tasso di riferimento della Banca Centrale Europea<sup>4</sup>, aumentato di sette punti.

Però, in conformità alla Direttiva, è fatta salva la possibilità per le parti di disporre diversamente sulla misura degli interessi. Di talché le parti possono anche accordarsi nel senso di escludere (secondo la relazione governativa) o di modulare diversamente gli interessi di mora. Tale possibilità è prevista, lo ribadiamo, solo per i prodotti non deteriorabili, perché per i prodotti alimentari deteriorabili, per scelta legislativa, è stata sancita l'inderogabilità del tasso di interesse. La derogabilità di una norma non esclude comunque il sindacato da parte del Giudice, ai sensi dell'art. 7 del decreto, sulla nullità delle clausole abusive. Tale sindacato dovrà essere effettuato caso per caso.

L'art. 6 introduce il risarcimento dei costi di recupero anche nella fase stragiudiziale, che sempre precede la fase monitoria e costituisce un onere ulteriore per il creditore-venditore, che fino all'entrata in vigore del decreto di fatto non poteva essere ristorato delle spese sostenute antecedenti il procedimento di ingiunzione. Il risarcimento è soggetto ai principi generali dell'onere della prova e, pertanto, il creditore che agisce per il recupero dei costi sostenuti dovrà offrire le

<sup>(2)</sup> In GU n. 116 del 21 maggio 2003.

<sup>(3)</sup> Presa d'atto del Ministero delle attività produttive Dir. Gen. commercio, assicurazione e servizi dell' 8 marzo 2004.

<sup>(4)</sup> Cfr. l'art.1284 c.c.

prove delle spese richieste dal suo legale. I costi risarcibili devono essere ragionevoli, trasparenti, strumentali al recupero del credito e proporzionati a quest'ultimo; pertanto la tariffa forense in materia stragiudiziale può essere considerata un buon riferimento.

L'art. 7 conferma il principio del divieto di abuso della libertà contrattuale in danno del venditore/prestatore di servizi e definisce come clausole abusive:

i) l'accordo delle parti che abbia come obiettivo principale quello di assicurare liquidità aggiuntiva al debitore a spese del creditore;

ii) l'accordo delle parti che prevede che l'appaltatore principale imponga ai propri fornitori o subappaltatori termini di pagamento ingiustificatamente dilatati rispetto ai termini di pagamento praticati nei suoi confronti.

Gli abusi vengono sanzionati con la nullità (parziale) della relativa clausola ed il Giudice, nel rispetto del principio della conservazione del contratto, può sostituire e integrare la clausola, applicando i termini legali o riportando il contratto ad equità, avuto riguardo all'interesse del creditore, alla corretta prassi commerciale ed alle circostanze soggettive ed oggettive delle parti, relative alla data di pagamento dell'obbligazione principale o sulle conseguenze del ritardato pagamento (interessi di mora, penali da ritardo eventualmente previste).

Premesso ciò, quando il Giudice viene investito di una causa promossa da una delle parti o da un'associazione di categoria - come vedremo in seguito (ad esempio per il pagamento di prezzo e degli interessi) - può d'ufficio regolamentare gli interessi e le scadenze dell'obbligazione principale in maniera diversa dalla clausola contrattuale, secondo la legge oppure secondo il principio di equità (di fatto usando il potere di sostituzione o integrazione del contratto per il mantenimento dello stesso), previa dichiarazione di nullità dei termini fissati dalle parti per la scadenza del pagamento del prezzo (ritenuti iniqui per il creditore) e/o perché il tasso di interesse applicato dalle parti agli interessi moratori è gravoso per il creditore e si è sostanziato nell'aver consentito al debitore una liquidità aggiuntiva a spese del creditore.

Pertanto, se le clausole contrattuali riferite alla scadenza dell'obbligazione principale (di gran lunga superiore al termine legale di 30 o 60 giorni), ovvero il *dies a quo* della decorrenza degli interessi moratori di gran lunga superiore a 30 giorni dalla data di ricevimento della fattura o 60 giorni per i prodotti alimentari deteriorabili) o riferite a un diverso saggio degli interessi (per i prodotti non deteriorabili) sono state concordate in modo gravemente iniquo e gravoso in danno del creditore (a giudizio insindacabile del Giudice), il Giudice, avuto riguardo alla corretta prassi commerciale, alla natura della merce o dei servizi oggetto del contratto, alla condizione dei contraenti ed ai rapporti commerciali tra i medesimi, nonché ad ogni altra circostanza, ne

potrà dichiarare la nullità, perché di fatto tali clausole contrattuali si sostanzierebbero in un abuso della libertà contrattuale in danno del creditore e quindi, nell'aver consentito liquidità aggiuntiva al debitore a spese del creditore.

Secondo l'art. 8 del decreto, tutte le associazioni di categoria facenti parte di Confindustria (presente nel CNEL) possono promuovere un giudizio a tutela degli interessi collettivi della propria categoria ed esperire le seguenti azioni, indipendentemente da un contenzioso aperto da un'azienda associata:

i) accertamento della grave iniquità delle condizioni generali concernenti la data del pagamento e le conseguenze da ritardo, se queste non sono conformi alle disposizioni dell'art. 7;

ii) richiedere l'inibitoria o altre misure idonee a correggere o ad eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate;

iii) richiedere la pubblicazione della sentenza sui quotidiani.

Il legislatore delegato, in sostanza, ha previsto ed anticipato una "*class action*"<sup>5</sup> ed ha voluto sanzionare anche l'inservanza del provvedimento del Giudice, con la fissazione per legge di una sanzione pecuniaria a carico del debitore soccombente ed inadempiente al disposto del Giudice, pari ad una somma compresa fra un minimo di € 500 ed un massimo di € 1.100 al giorno per ogni giorno di ritardo.

L'art. 9 ha introdotto importanti novità processuali:

i) il decreto ingiuntivo può essere richiesto e concesso anche se la notifica al debitore deve avvenire all'estero;

ii) il decreto ingiuntivo dovrà essere emesso entro 30 giorni dal deposito del ricorso (anche se tale termine per il Giudice è solo ordinatorio e non viene rispettato);

iii) può essere richiesta ed ottenuta l'esecutorietà parziale del decreto ingiuntivo nel giudizio di opposizione.

L'art. 10 apporta una modifica all'articolo 3, comma 3 della Legge 18 giugno 1998 n.192 ("Disciplina della subfornitura nelle attività produttive"). Anche in tale fattispecie viene previsto che, in caso di mancato rispetto del termine di pagamento, il committente deve al subfornitore, senza bisogno di costituzione in mora, un interesse pari a quello previsto dall'art. 5 del D. lgs. n. 231/2002. Viene previsto altresì che, ove il ritardo nel pagamento ecceda di trenta giorni il termine convenuto, il committente incorre in una penale pari al 5% dell'importo in relazione al quale non ha rispettato i termini.

Infine, l'art. 11 n. 1 del decreto legislativo stabilisce che lo stesso sia applicabile a tutti i contratti stipulati dopo l'8 agosto 2002, fatte salve le leggi più favorevoli ai creditori, come quella sopra richiamata per i produttori di prodotti alcolici (art. 22 legge n. 28/99).

In merito alla vendita con riserva di proprietà, secondo il disposto dell'art. 11 n. 3 del decreto, il legislatore non ha

<sup>(5)</sup> Introdotta con art. 2, commi 446/449 della L. n. 244 del 24 dicembre 2007.

aggiunto regole sostanziali diverse da quelle previste dall'art. 1523 e ss c.c., ma ha soltanto specificato che l'opponibilità della riserva di proprietà ai creditori del compratore, che deve risultare da atto scritto con data certa (art. 1524 c.c.), vale quando tale riserva contenuta nel contratto scritto è confermata nelle singole fatture delle successive forniture aventi data certa anteriore al pignoramento e regolarmente registrate nelle scritture contabili. Quindi non è sufficiente la previsione generale della riserva di proprietà, unicamente nel contratto di fornitura.

Sul punto e conclusivamente dobbiamo osservare che la disciplina comunitaria relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, è oggetto di osservazione da parte della Commissione UE, come previsto dal comma 5 dell'art. 6 della Direttiva 2000/35. I servizi della Commissione Europea hanno avviato uno studio sull'applicazione della direttiva negli Stati membri, che si completerà nella prossima estate, seguito da una consultazione pubblica.

Si prevede che la Commissione possa presentare una proposta di modifica della direttiva nel 2009, che potrà poi essere esaminata dal Parlamento Europeo neoeletto. Di conseguenza il legislatore italiano dovrà apportare eventuali modifiche al D. lgs. 231/2002.

## 2. - L'evoluzione successiva

### A) Nell'Unione Europea

Il Comitato Economico Sociale europeo (CES) il 7 aprile 2005 ha adottato un parere sul tema "La grande distribuzione: tendenze e conseguenze per agricoltori e consumatori"<sup>6</sup>. In tale parere sono state enunciate le seguenti problematiche:

- la grande distribuzione ha il potere di imporre ai fornitori obblighi contrattuali, tra i quali contributi per l'immissione nel listino e per lo spazio sugli scaffali, sconti retroattivi su merce già venduta, contributi rilevanti per le spese per pubblicità, nonché la fornitura in esclusiva;

- la grande distribuzione "impone" tempi di pagamento delle fatture (di norma 120 gg. e di rado 180 gg.) in violazione della normativa europea, creando gravi difficoltà

finanziarie ai fornitori dei prodotti;

- le catene della grande distribuzione impongono ai fornitori di rifornirle di prodotti sottocosto per un certo periodo, pena la *dereferenza*, cioè l'esclusione dei prodotti dagli scaffali di vendita;

- aumento delle vendite con private labels; tale fenomeno copre il 50% del mercato inglese ed irlandese e dei mercati in via di sviluppo ed è particolarmente accentuato in relazione all'espansione delle catene globali di distribuzione, al di fuori dei loro tradizionali confini geografici. Con l'aumento della qualità dei marchi propri, i distributori hanno potuto accrescere i profitti senza eccessivi costi pubblicitari, acquisendo nel contempo maggiore potere nei confronti dei fornitori. I rivenditori hanno un ulteriore beneficio dalla vendita dei private labels, grazie alle "tessere fedeltà" date ai propri consumatori, che consentono alla grande distribuzione di conoscere meglio di qualsiasi fornitore: l'identità, il profilo e le abitudini di acquisto dei consumatori;

- la grande distribuzione ha la necessità di offrire insieme ai private labels anche prodotti di marchi noti; tuttavia la grande distribuzione per limitare il numero di fornitori di articoli di marca ha introdotto il sistema della gestione per categoria, cioè per ogni categoria di prodotti la catena di distribuzione sceglie un fornitore principale, il quale reperisce e fornisce tutte le linee di prodotti richieste;

- le P.M.I. del settore alimentare sono molto vulnerabili, quando dipendono da una grande catena di distribuzione, che può richiedere un taglio dei prezzi di circa il 2% annuo per 3 anni, pena il passaggio ad un altro fornitore.

La C.I.A.A.—Confederazione delle Industrie agro alimentari dell'UE, sulla base del parere del CES ha prodotto, nel maggio 2006, un documento relativo ai rapporti industria-distribuzione in Europa. Da tale documento risulta che il rapporto tra i produttori alimentari e la grande distribuzione è condizionato dai seguenti problemi:

- a) *termini di pagamento*: nell'Unione Europea sono da un minimo di 35 gg. in alcuni stati membri del Nord, sino a 125 gg. in alcuni stati membri del Sud. Il ritardo nei termini di pagamento costituisce una fonte finanziaria per la grande distribuzione;

- b) *vendite sottocosto*: tali vendite risultano disciplinate da leggi soltanto in alcuni Stati Membri del Sud<sup>7</sup> ed in nuovi Stati Membri, mentre in alcuni Stati Membri del Nord

<sup>(6)</sup> In GUCE C 255/44 del 14 ottobre 2005.

<sup>(7)</sup> Per l'Italia vedi l'art. 15, comma 8, D. Lgs 31 marzo 1998 n. 114 ed il D.P.R. 6 aprile 2001 n. 218 ("Regolamento recante disciplina delle vendite sottocosto"), ove si stabilisce:

i) per vendite sottocosto si intendono quelle effettuate al pubblico ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto maggiorato dell'I.V.A. e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riferiti al prodotto medesimo purché documentati;

ii) è vietata la vendita sottocosto effettuata da un esercizio commerciale che da solo o congiuntamente a quelli dello stesso gruppo di cui fa parte, detiene una quota superiore al 50% della superficie di vendita complessiva esistente nel territorio della provincia dove ha sede l'esercizio con riferimento al settore merceologico di appartenenza;

iii) la vendita sottocosto deve essere comunicata al Comune dove è ubicato l'esercizio almeno 10 giorni prima dell'inizio e può essere effettuata solo tre volte nel corso dell'anno; ogni vendita sottocosto non può avere una durata superiore a 10 giorni e il numero delle referenze non può essere superiore a 50;

Europa questa pratica è meramente consentita. In ogni caso, anche laddove tale attività è disciplinata da legge, i controlli sono scarsi. In particolare, in Italia è prevista una sanzione amministrativa ed in Francia sono stabilite persino sanzioni penali che, parrebbero, non rispettate;

c) *sconti, pubblicità e promozioni a carico del produttore/fornitore di prodotti alimentari*: si assiste ad un incremento di tali pratiche commerciali a carico dei fornitori, che risulta eccessivamente dannoso per questi ultimi;

d) *concentrazione del sistema distributivo*: il sistema distributivo è concentrato nelle mani di alcune decine di aziende della grande distribuzione che, in pratica, controllano l'accesso dei prodotti alimentari al mercato; si assiste, quindi, ad un forte livello di dipendenza dell'industria dalla distribuzione;

e) *offerte veicolate nel web di private labels*: è un fenomeno nuovo, che si è sviluppato in Francia e si potrebbe estendere in altri Stati membri, e che consiste nella possibilità per la grande distribuzione di reperire prodotti a buon mercato per i marchi propri;

f) *private labels*: cioè prodotti alimentari a marchio grande distribuzione in continua crescita negli Stati membri, da un minimo del 28% in Spagna al 50% in U.K.

## B) In Italia

Nel nostro paese, i rapporti contrattuali fra l'industria alimentare e la grande distribuzione possono essere suddivisi, dal punto di vista privatistico, in due fattispecie:

I) *Contratto di fornitura periodica di prodotti alimentari tra azienda produttrice e grande distribuzione organizzata (GDO, intesa come singola entità o centrale d'acquisto per i propri associati)*.

Tale contratto è da ricomprendersi nella somministrazione (art. 1559 c.c.) e può prevedere i quantitativi di prodotti da fornire ovvero, qualora le parti abbiano stabilito soltanto il limite massimo e minimo della fornitura, la GDO/cliente avrà il diritto di richiedere il quantitativo di prodotto voluto (c.d. somministrazione a piacere). Il contratto potrà prevedere sia l'esclusiva a favore del somministrante (art. 1567

c.c.), che l'esclusiva a favore del somministrato (art. 1568 c.c.). Detta fornitura, nel definire prezzi, condizioni e durata, prevede, di norma, sconti e premi. Tali sconti e premi possono essere condizionati al realizzarsi di una normale condizione commerciale di vendita o incondizionati, ovvero comunque concessi dal produttore alla GDO, al termine del periodo concordato.

Appartengono alla prima categoria - *sconti e premi condizionati*:

i) sconti/premi al raggiungimento del target di fatturato/volumi di vendita;

ii) sconti/premi di fine anno a target raggiunto per altri obiettivi (esempio: riduzione dei resi);

iii) sconti/premi di fine anno concessi dal fornitore alla GDO, che ha applicato sconti a favore dei consumatori;

iv) sconti/premi per l'acquisto di una combinazione di prodotti o per riordino giacenze di prodotti;

v) sconti logistici o sconti/premi per carichi completi;

vi) sconto riduzione prezzo;

vii) sconti/premi per rispetto delle condizioni di pagamento.

Appartengono alla seconda categoria - *sconti/premi incondizionati*:

i) sconti/premi differiti di fine periodo (ad esempio: premi di fine anno) concessi dal fornitore alla GDO, indipendentemente dal raggiungimento di uno specifico obiettivo di fatturato o di volumi di vendita;

ii) sconti/premi per il rispetto delle condizioni di pagamento stabilite nel contratto di fornitura;

iii) sconti/premi per ottimizzazione del processo amministrativo (ad esempio: per la trasmissione dei documenti di acquisto da parte della GDO);

iv) sconti concessi dal fornitore per migliorare la vendibilità dei prodotti in stock.

II) *Prestazione di servizi resi dalla GDO/cliente al fornitore/produttore della merce*.

Detta prestazione di servizi spesso non costituisce oggetto formale del contratto, ma la si evince semplicemente dalla fatturazione al fornitore di ulteriori costi.

iv) ai fini dell'individuazione di una vendita sottocosto per prezzo di vendita al pubblico di un prodotto si intende il prezzo effettivamente praticato ai consumatori alle casse;

v) è comunque consentito effettuare la vendita sottocosto:

- di prodotti alimentari freschi e deperibili;

- di prodotti alimentari, qualora manchino meno di 3 giorni dalla data di scadenza o meno di 15 giorni dalla data del termine minimo di conservazione, ex D.Lgs 27 gennaio 1992 n. 109;

- di prodotti tipici delle festività tradizionali, qualora sia trascorsa la ricorrenza;

vi) è consentito effettuare la vendita sottocosto in caso di ricorrenza dell'apertura dell'esercizio commerciale con cadenza almeno quinquennale; in caso di apertura di un nuovo esercizio commerciale o di avvenuta ristrutturazione totale dei locali;

vii) il consumatore deve essere informato con una "inequivocabile identificazione" di prodotti in vendita sottocosto all'interno dell'esercizio commerciale;

viii) le vendite sottocosto sono monitorate dall'Osservatorio Nazionale di cui all'art. 6 comma 1 lettera g) del D. Lgs. n. 114 del

Nella generalità dei casi questi servizi possono consistere in:

- esposizione preferenziale, ovvero costo per l'esposizione dei prodotti del fornitore in posizioni particolarmente visibili nel punto di vendita (es: fuori scaffale, fuori banco, testata di gondola);
- presidio e mantenimento dell'assortimento dei prodotti nel punto di vendita, ovvero costo per il mantenimento nel punto di vendita di una determinata gamma o di un numero minimo di prodotti o di referenze del fornitore;
- nuove aperture, ovvero costo per prestazioni di co-marketing, per esposizione preferenziale o per volantini sui prodotti del fornitore, in occasione dell'apertura di nuovi punti di vendita, del loro ampliamento, del rinnovo dei locali o della trasformazione da Supermercato a Ipermercato;
- inserimento prodotti (listing o fast listing), ovvero costo per l'inserimento per un periodo di tempo concordato nel punto di vendita di una particolare tipologia di prodotti (es.: nuovi prodotti in lancio);
- operazioni volantino, ovvero costo per l'inclusione dei prodotti del fornitore in volantini promozionali da diffondere nei punti di vendita;
- esclusiva, ovvero costo per attività consistente nel vendere nei banchi concessi in comodato dal fornitore (es.: banchi frigo per i gelati), solo i prodotti del fornitore stesso, con esclusione dei medesimi prodotti della concorrenza;
- promo-pubblicitari, ovvero costo per attività volta alla pubblicizzazione dei prodotti del fornitore presso il punto di vendita (es.: insegna pubblicitaria, locandina, ecc...);
- operazioni di co-marketing, ovvero costo per attività di organizzazione di promozione/vendita dei prodotti del fornitore in formato speciale, abbinati a gadgets o flashati per operazioni a premio, oppure per svolgere attività promozionali che affiancano i prodotti/loghi del fornitore a quelli propri del distributore;
- cessione dati profilazione cliente, ovvero costo per attività finalizzata a rendere disponibili al fornitore dati statistici anonimi che illustrano i comportamenti di acquisto dei clienti all'interno dei punti di vendita.

Nella prassi commerciale si è assistito, purtroppo, ad una degenerazione delle clausole contrattuali imposte dalla GDO all'industria alimentare fornitrice, in particolare alle PMI alimentari.

Tali pratiche commerciali, da ritenersi non consentite, consistono nell'imporre al fornitore, spesso senza contratto sottoscritto dalle parti:

- sconti, premi, contributi, storni o la remunerazione di accordi di cooperazione commerciale da liquidarsi in via

anticipata o in forma retroattiva;

- contributi a carico del fornitore per le spese di marketing dell'insegna sostenute dal distributore e/o contributi a carico del fornitore per spese adeguamento software del distributore e/o di semplificazione contabile telematica (ad esempio: spese per razionalizzazione della fatturazione);
- contributi a carico del fornitore per i minori profitti derivanti dalla rivendita dei suoi prodotti;
- pagamenti a carico del fornitore per coprire la perdita dei suoi prodotti avvenuta nei magazzini e/o transit points del distributore;
- pagamento di una somma forfetaria da parte del fornitore, cui è subordinata la tenuta in magazzino o altre attività logistiche, o per l'inclusione nel listino del distributore dei prodotti del fornitore, o per il presidio e il mantenimento dell'assortimento nei punti di vendita e per altri servizi di referenziamento, (a meno che tale pagamento sia legato ad un'attività promozionale specifica sui prodotti oggetto della fornitura);
- contributi a carico del fornitore per l'esposizione preferenziale dei suoi prodotti, (se non in relazione ad attività promozionali specifiche sui prodotti stessi), inclusi i contributi per esposizione di nuovi formati e/o confezioni dei prodotti, già oggetto del contratto di fornitura;
- sconti, premi, contributi per il solo rispetto dei termini di pagamento previsti dal contratto di fornitura;
- facoltà per il distributore di respingere e/o restituire i prodotti o dedurre penali contrattualmente previste in assenza di preventiva contestazione e/o reclamo al fornitore nei termini previsti dal contratto di fornitura o, in mancanza da quelli previsti dall'articolo 1495 c.c.

Per porre un freno a tali pratiche commerciali "abusive" il Senato, nel corso dell'esame del disegno di legge AS 1644 (cosiddetto Bersani-ter sulle liberalizzazioni), ha approvato l'articolo aggiuntivo (3.0.1) del seguente tenore:

*«Art. 3-bis Clausole contrattuali recanti oneri impropri a carico dei fornitori.*

*L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato vigila e verifica, anche su segnalazione delle associazioni degli imprenditori, che la previsione di clausole contrattuali recanti oneri, diretti o indiretti, a carico del contraente per il suo inserimento nella lista dei fornitori o per l'accesso dei propri prodotti all'esposizione negli esercizi commerciali appartenenti a catene distributive, nonché di altre tipologie di vendita promozionale comunque denominate, non configuri abuso di posizione dominante o pratica anticoncorrenziale ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287»<sup>8</sup>.*

Tale emendamento rinvia all'Autorità Garante della

1998, con la partecipazione di un rappresentante della AGCM;

ix) le violazioni sono punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 516,46 ad € 3098,74;

x) resta ferma la competenza della AGCM ad intervenire ai sensi del D. Lgs. n. 74 del 1992 e del Giudice Ordinario nel caso di vendita sottocosto effettuata da un esercizio commerciale che compie atti di concorrenza sleale ex art. 2598 comma 1 n.3 c.c.

(<sup>8</sup>) V. lavori della X Commissione permanente – resoconto sommario n. 102 del 16 gennaio 2008 relativo all'esame congiunto dei disegni di legge n. 1644 e n.1124.

Concorrenza e del Mercato (AGCM) la verifica delle clausole contrattuali aventi ad oggetto la cessione di prodotti alla GDO, al fine di evitare oneri, diretti o indiretti, a carico del fornitore sia per prestazioni non proporzionate o non effettivamente rese, che per l'accesso dei propri prodotti all'esposizione negli spazi commerciali delle medie e grandi strutture di vendita.

La *ratio* dell'emendamento poggia sui seguenti principi ispiratori:

- la necessità di riequilibrare e rendere più trasparenti i rapporti con la GDO;

- l'esigenza di evitare una serie di contestazioni da parte dell'autorità fiscale sulla indetraibilità di alcuni costi per i servizi e gli incentivi commerciali, addebitati ai produttori/fornitori.

Purtroppo lo scioglimento anticipato del Parlamento non ha consentito la definitiva approvazione in legge.

### 3. - L'attuale contesto

La problematica inerente i rapporti contrattuali tra l'industria dei beni di largo consumo e la grande distribuzione è stata recentemente oggetto di attenzione da parte dell'Agenzia delle Entrate - Direzione Centrale Normativa e Contenziosa, con propria risoluzione n. 36/E del 7 febbraio 2008<sup>9</sup>.

Ritengo utile riportare qui ampi stralci, perché costituiscono una guida pratica per gli operatori, al fine di stipulare contratti (di fornitura e di prestazione di servizi promozionali) validi sia dal punto di vista privatistico che fiscale.

L'Agenzia delle Entrate, nelle premesse, richiama la propria precedente risoluzione n. 120 del 17 settembre 2004, chiarendo come debbano essere trattati ai fini dell'IVA i "bonus", ovvero le somme di danaro che la società produttrice riconosce alle imprese distributrici.

In quella sede è stato, infatti precisato, che il bonus che la società riconosce contrattualmente ai venditori, può essere di tipo "quantitativo" quando è legato al raggiungimento di un predeterminato volume di vendite, o di tipo "qualitativo", quando è erogato a fronte di un'attività specifica (attività di marketing) svolta in aggiunta rispetto a quella principale, ovvero di compravendita.

Ne consegue che fiscalmente:

*"i bonus quantitativi, corrisposti a seguito dell'incremento del numero delle vendite, si traducono in una riduzione dei prezzi originariamente praticati dalla società all'atto della cessione dei prodotti e sono dunque equiparati ad abbuoni o sconti previsti contrattualmente, ai sensi dell'art. 26, comma 2, DPR n. 633/1972;*

*i bonus qualitativi, erogati per lo svolgimento di obbligazioni che hanno origine nell'accordo contrattuale, si qualifica-*

*no come corrispettivo per prestazioni di servizi ai sensi dell'art. 3 del medesimo decreto n. 633/1972.*

*La natura dei bonus, che va desunta dagli accordi contrattuali stipulati tra le parti, è facilmente individuabile laddove detti accordi si presentano chiari ed univoci. Dubbi e incertezze sulla corretta qualificazione di dette operazioni sorgono, invece, in mancanza di accordi contrattuali precisi, perché in quel caso risulta difficile stabilire se una determinata somma è erogata con un finalità o un'altra".*

Al fine di evitare l'insorgere di incertezze è opportuno, pertanto, che gli accordi commerciali vengano stipulati in modo che le operazioni poste in essere nell'ambito dell'attività promozionale siano correttamente riconducibili tra le prestazioni di servizi oppure tra gli sconti. L'esatta qualificazione delle operazioni in parola è, infatti, fondamentale per stabilire quali sono i conseguenti effetti fiscali, in capo ai soggetti che intervengono nell'operazione medesima.

I rapporti commerciali tra le imprese produttrici e le imprese distributrici, sono regolati da accordi quali:

- *l'accordo quadro*, che è quello che fissa le linee generali in ordine ai rapporti che intercorrono tra impresa produttrice e impresa distributtrice;

- *gli accordi integrativi*, che sono quelli nei quali vengono riportate nel dettaglio le attività da svolgere tra cui quelle promozionali e che possono riguardare anche singole imprese di distribuzione.

Tali accordi (quadro e integrativi) generalmente sono stipulati dall'impresa produttrice e da quella distributtrice ovvero dalla Centrale/Gruppo d'acquisto, vale a dire una struttura che nasce per volontà di imprese di distribuzione operanti in un medesimo settore e che rappresenta le medesime società associate nei confronti delle imprese produttrici.

*"Ai fini fiscali gli accordi in esame assumono rilevanza perché consentono, laddove gli stessi siano analitici, di documentare i costi e detrarre l'IVA corrisposta dalle società produttrici, in relazione alle prestazioni di servizi ricevute per attività promozionali.*

*Com'è noto, infatti, la deducibilità dei costi e la detraibilità dell'IVA sono subordinate all'esistenza e alla conservazione della relativa documentazione da esibire su richiesta degli uffici competenti.*

*E' dunque opportuno che detti accordi siano predisposti in modo tale da:*

- *non generare dubbi circa le operazioni promozionali che s'intende porre in essere nel periodo di vigenza dell'accordo;*

- *disciplinare anche fattispecie particolari, come quella in cui l'attività promozionale venga svolta nel periodo che intercorre tra la fine del periodo coperto dall'accordo per l'anno precedente e la sigla del nuovo accordo per l'anno corrente".*

Come precedentemente evidenziato, l'Agenzia delle Entrate, nella propria nota, definisce giuridicamente sia le

<sup>(9)</sup> Consultabile sul sito <http://www.agenziaentrate.it/ilwwcm/resources/file>.

prestazioni di servizi resi dalla GDO/cliente al fornitore/produttore, ovvero i servizi promozionali, che gli sconti/abbuoni praticati dal produttore alla GDO.

Costituisce presupposto di un servizio promozionale l'adempimento di un'obbligazione di fare, nella fattispecie lo svolgimento di attività volte ad orientare la domanda dei consumatori verso determinati prodotti, poste in essere da un soggetto a favore di un altro soggetto.

Pertanto, si è in presenza di servizi promozionali quando l'impresa acquirente dei beni (ovvero impresa distributrice) si obbliga, su richiesta e a favore dell'impresa venditrice dei beni medesimi (ovvero impresa produttrice), ad incentivare la vendita dei beni acquistati. Il corrispettivo pattuito per tali servizi rappresenta dunque un compenso condizionato al realizzarsi di un'obbligazione di fare da parte del cliente nei confronti del fornitore.

Si definisce "cliente" il soggetto che è normalmente cliente-acquirente nel contratto di compravendita (ovvero l'impresa distributrice) ma che, con riferimento ai servizi promozionali, agisce come prestatore del servizio; si definisce "fornitore" il soggetto che è normalmente venditore nel contratto di compravendita (ovvero l'impresa produttrice) ma che, con riferimento ai servizi promozionali, agisce come fruitore del servizio. Per "contratto di compravendita" si intende, invece, unicamente la parte dell'accordo che disciplina la fornitura dei prodotti e il riconoscimento di sconti, condizionati o incondizionati, e non anche quindi la parte dell'accordo che disciplina le diverse obbligazioni reciproche che derivano dai servizi promozionali concordati tra le parti.

Nella nota vengono elencati i servizi promozionali già evidenziati nella presente relazione:

*"Il compenso per i servizi promozionali che l'impresa fornitrice dovrà corrispondere all'impresa cliente deve essere congruo, nel senso che deve essere determinato opportunamente rispetto alla prassi commerciale e fatturato adeguatamente in relazione ai servizi resi, onde evitare che lo stesso possa configurarsi come contributo o liberalità che l'impresa produttrice corrisponde a quella distributrice. Qualora il compenso si configurasse come contributo o liberalità, il soggetto erogante non potrebbe dedurlo nella determinazione del reddito d'impresa.*

*Nella prassi commerciale il compenso in parola viene determinato nel contratto in misura fissa o, più frequentemente, in misura percentuale sul fatturato, ovvero sull'ammontare dei beni acquistati. In quest'ultimo caso è opportuno specificare nell'accordo commerciale l'impegno ad acquistare/erogare servizi promozionali per un importo complessivo che, dovendosi commisurare ad un importo (percentuale del fatturato) non ancora noto, potrà essere indicato facendo riferimento ad un numero minimo di eventi/attività da realizzare, rimandando, per ulteriori dettagli, a quanto contenuto nel calendario promozionale o in eventuali accordi integrativi periferici".*

La nota dell'Agenzia precisa, altresì, i documenti da conservare ai fini di tutela fiscale:

*"Per ciascuna singola fattura di servizi promozionali regi-*

*strata dal fornitore e prodotta secondo le specifiche sopra indicate è opportuno poter esibire in sede di controllo:*

*- l'accordo "quadro", ovvero il documento contenente le condizioni che regolano i rapporti commerciali tra le imprese produttrici e distributrici;*

*- in presenza di un accordo quadro "generico", che non individui nel dettaglio le attività promozionali da svolgere (il "calendario promozionale"), l'accordo integrativo con i dettagli delle attività effettivamente concordate (Piano Promozionale);*

*- ogni eventuale attestazione interna (o di terzi nel caso in cui la verifica sia effettuata attraverso i servizi di società esterne) che a consuntivo documenti la verifica di avvenuta prestazione del servizio da parte del cliente e che riporti la descrizione delle attività promozionali effettuate, con evidenziate, ad esempio:*

*- la tipologia di attività promozionale;*

*- il periodo di promozione (dal ... al ...);*

*- i prodotti o la categoria di prodotti oggetto di promozione;*

*- il punto di vendita in cui si è svolto il servizio;*

*- qualunque altra documentazione / attestazione, a prescindere dal formato, che comprovi l'attività promozionale effettuata dal cliente (es: copia del volantino, e-mail del cliente ecc.)."*

Per quanto riguarda gli sconti la risoluzione rileva che costituisce presupposto per il riconoscimento di uno sconto/premio di fine periodo l'assenza di un'ulteriore obbligazione del cliente rispetto a quella legata al contratto di compravendita.

L'Agenzia delle Entrate elenca poi gli sconti e premi sia condizionati che incondizionati, già descritti in questa relazione. Il Fisco precisa che per ciascuna singola nota di credito per sconti/premi, registrata dal cliente deve essere reperibile:

*"- l'accordo "quadro", ovvero il documento contenente le condizioni che regolano i rapporti commerciali tra le imprese produttrici e distributrici;*

*- in presenza di un accordo quadro "generico", che non individui nel dettaglio le attività promozionali da svolgere (il "calendario promozionale"), l'accordo integrativo con i dettagli delle attività effettivamente concordate (Piano Promozionale)".*

Infine l'Agenzia delle Entrate prende in considerazione altre operazioni commerciali che le imprese produttrici e quelle distributrici realizzano con un terzo soggetto, che si interpone tra le imprese stesse, denominato Centrale/Gruppo d'acquisto.

La Centrale/Gruppo di acquisto, infatti, è una struttura che nasce per volontà di più aziende distributrici operanti nel medesimo settore (alimentari, ecc.) che abbiano l'esigenza comune di procedere all'approvvigionamento, presso le imprese produttrici, di materie prime, di beni di consumo o di servizi necessari all'attività intrapresa.

Come struttura di collegamento tra l'impresa distributrice e l'impresa produttrice, la Centrale d'acquisto, quindi, adempie ad una funzione principale coincidente con l'approvvigionamento di beni e servizi presso le industrie per conto

delle proprie associate da classificarsi civilisticamente nell'ambito dell'art. 1731 c.c. Fermo restando il ruolo specifico per il quale nasce detta struttura, si evidenzia, che la Centrale d'acquisto, sulla base degli accordi che intervengono con le imprese produttrici e distributrici, può rendere anche altre tipologie di prestazioni di servizi, sia alle società associate che alle imprese produttrici, nell'ambito dell'attività organizzativa, amministrativa e commerciale.

I Servizi di Centrale comprendono dunque tutte le operazioni che intercorrono tra:

- la Centrale/Gruppo di acquisto e le imprese distributrici di beni di largo consumo;
- tra la Centrale/Gruppo di acquisto e le imprese produttrici dei medesimi beni.

Costituisce presupposto dei c.d. servizi di centrale l'adempimento di un'obbligazione di fare, nella fattispecie lo svolgimento di attività di marketing, organizzativa e amministrativa, da parte della Centrale di acquisto a favore delle imprese produttrici (industria) o distributrici, sulla base di accordi che intervengono tra la Centrale/Gruppo di acquisto e le imprese produttrici e tra la Centrale/Gruppo di acquisto e le imprese distributrici.

Il compenso è quindi condizionato al realizzarsi di un'obbligazione di fare da parte della Centrale Acquisti nei confronti dell'industria o delle imprese associate.

*“Operazioni che possono essere definite servizi di Centrale:*

a) *Attività commerciale e marketing:*

1. *coordinamento e/o governo centralizzato dell'inserimento/lancio prodotti;*
2. *gestione centralizzata listini;*
3. *gestione centralizzata calendario operazioni promozionali a livello nazionale;*
4. *attività controllo esecuzione attività concordate;*
5. *intervento su mandanti inadempienti;*
6. *implementazione e controllo attività definite nell'accordo quadro e altre (controllo e sensibilizzazione su applicazione listini, raggiungimento target fatturato).*

b) *Attività organizzativa:*

1. *organizzazione e coordinamento commissioni commerciali per incontri con le imprese mandanti;*
2. *messa a disposizione uffici con servizio telefonico, fax, fotocopiatrice, sale riunioni;*
3. *predisposizione documentazione e presentazioni varie.*

c) *Attività amministrativa:*

1. *stesura accordo quadro;*
2. *divulgazione alle singole imprese delle attività definite con lo stesso;*

3. *divulgazione altre informative su altri accordi e tematiche;*
4. *effettuazione conteggi dati acquisto dei singoli mandanti sui singoli fornitori;*
5. *effettuazione controlli dati acquisto dei singoli mandanti sui singoli fornitori;*
6. *raccolta dati ed elaborazione statistiche commerciali (venduto).*

*Il compenso per questo tipo di servizi può essere determinato in misura fissa o in misura percentuale (sul fatturato sviluppato dalle società mandanti, soci o associati) e i corrispettivi pattuiti per questi servizi devono essere fatturati dal prestatore con l'applicazione dell' IVA nella misura ordinaria del 20 per cento”.*

Ai fini di tutela fiscale, l'Agenzia consiglia di conservare:

*“Per ciascuna singola fattura, relativa a prestazioni di servizi resi dalla Centrale/Gruppo d'acquisto, registrata dal fornitore e prodotta secondo le specifiche sopra indicate deve essere quindi reperibile:*

- *l'accordo “quadro”, ovvero il documento contenente le condizioni che regolano i rapporti commerciali tra le imprese produttrici e distributrici;*
- *in presenza di un accordo quadro “generico”, che non individui nel dettaglio le attività promozionali da svolgere (il “calendario promozionale”), l'accordo integrativo con i dettagli delle attività effettivamente concordate (Piano Promozionale);*
- *qualunque altra documentazione/attestazione, a prescindere dal formato, che provi l'attività di servizio effettuata dalla Centrale di acquisto”.*

#### 4.- Le novelle al Codice del consumo

Le novelle al Codice del consumo (D.lgs. 6 settembre 2005, n.206), hanno introdotto definizioni e procedure di particolare interesse.

Tra le novità introdotte con il D.lgs. 2 agosto 2007 n.146<sup>10</sup>, merita particolare attenzione l'introduzione della definizione di “*codice di condotta*” di cui alla lettera f) dell'art.18<sup>11</sup>, inteso come: “*accordo o normativa che non è imposta dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori imprenditoriali specifici*”.

Il successivo art. 27-bis<sup>12</sup>, introdotto con il citato decreto legislativo, delinea gli organi legittimati ad adottare tali codici e le modalità di redazione e comunicazione degli stessi.

<sup>(10)</sup> Attuazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/7/CE, 98/27/CE e il Regolamento (CE) n.2006/2004, il quale vieta le pratiche commerciali scorrette nei rapporti tra imprese e consumatori e relativo all'attuazione dell'art. 14 della direttiva 2005/29/CE, che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole, che disciplina la pubblicità ingannevole e comparativa nei rapporti tra imprese.

<sup>(11)</sup> V. D.lgs. 2 agosto 2007, n.146, art. 18, lettera f), come modificato dal comma 1, art.1.

<sup>(12)</sup> Articolo aggiunto dall'art.1, comma 2, D.lgs. 2 agosto 2007, n.146.



L'art. 27-ter<sup>13</sup>, prevede, poi, un procedimento di autodisciplina.

La *ratio* dell'adozione dei codici di condotta, esortata dalla direttiva 2005/29, consiste nell'assicurare ai consumatori e/o professionisti concorrenti una tutela alternativa a quella giudiziaria o amministrativa. In tal senso è stabilito che i consumatori, i concorrenti, anche tramite le loro associazioni o organizzazioni, prima di avviare la procedura di cui all'art. 27, possono convenire con il professionista di adire preventivamente il soggetto responsabile o l'organismo incaricato del controllo del codice di condotta, relativo ad uno specifico settore, al fine di concordare stragiudizialmente la risoluzione pattuita della controversia volta a vietare o a far cessare la continuazione della pratica commerciale scorretta (art. 27-ter, comma 2).

Quale contenuto minimo, nei codici deve essere garantita almeno la protezione dei minori e la salvaguardia della dignità umana. Per il resto è lasciata all'autonomia delle parti stabilire il livello di protezione accordato al consumatore. Può trattarsi di un livello superiore a quello previsto dalla disciplina, oppure di un livello inferiore, fatto salvo il contenuto minimo sopraccennato.

Il 2 e il 3 comma dell'art. 27-ter si occupano di coordinare, invece, il procedimento davanti al soggetto responsabile o all'organismo incaricato del controllo del codice di condotta con l'eventuale procedimento avanti l'AGCM.

La novella al Codice del Consumo, le "clausole contrattuali recanti oneri impropri a carico dei fornitori" (cfr. *supra* l'emendamento approvato al Senato al c.d. Bersani ter) e la citata risoluzione dell'Agenzia delle Entrate hanno consentito l'apertura di un tavolo tecnico tra l'Industria Alimentare e la Grande distribuzione, costituitosi di recente presso il Ministero per le Politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF). Le parti hanno avviato un esame congiunto per la definizione di un protocollo d'intesa, che stabilisca i prin-

cipi di riferimento (tutela del consumatore, trasparenza, correttezza, proporzionalità, effettività delle prestazioni) e un sistema di autodisciplina con una "Camera di autoregolamentazione per le pratiche commerciali" da tradursi, in tempi brevi, in un "Codice di regole comuni" per la prassi e l'applicazione degli accordi commerciali.

Auguriamo successo a tale iniziativa, convinti che l'autodisciplina del settore sia il miglior strumento per garantire la correttezza e trasparenza dei rapporti commerciali finalizzati alla tutela del consumatore di beni primari, quali gli alimenti.

## ABSTRACT

### ***Contractual relationships between food industry and distribution***

*The analysis reflects an overview regarding the status of commercial relations between producers and big retailers, based on EU's directives/opinions and Italian legislation/administrative resolutions.*

*The study explains the Italian commercial practice, regarding especially the supply agreements between food industry and distributors and the promotional services agreements between big retailers and producers.*

*The author's summing-up is to recommend the adoption in Italy of a Code of Conduct, to be introduced in a self-disciplinary way, amicably accepted by main representative associations of industry and distribution, in order to settle the commercial relations for the purpose to protect the final consumer.*

(<sup>13</sup>) Articolo aggiunto dall'art. 1, comma 2, D.lgs. 2 agosto 2007, n.146.

## Relazioni contrattuali tra industria alimentare e grande distribuzione nei principali paesi europei

Fabio Gencarelli

### 1.- Introduzione

In questi ultimi decenni, i rapporti di forza tra Industria alimentare e Grande Distribuzione Organizzata (GDO) nei vari Paesi europei si sono progressivamente modificati a favore di quest'ultima. Tale evoluzione è caratterizzata, da un lato, da un processo di forte concentrazione delle catene della distribuzione, accompagnato dall'emergere di un numero molto esiguo di centrali d'acquisto e, dall'altro, dal permanere di una moltitudine di fornitori, costituiti molto spesso da piccole e medie imprese. L'insieme di questi fattori ha determinato una situazione di profondo squilibrio nelle relazioni commerciali tra fornitori e distributori<sup>1</sup>.

Alla luce del dibattito attualmente in corso in Italia sulla disciplina delle pratiche commerciali tra Industria alimentare e GDO, può essere interessante esaminare le esperienze realizzate nei principali Paesi dell'Unione Europea (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) al fine di riequilibrare le relazioni contrattuali tra fornitori e GDO e di lottare contro le pratiche commerciali abusive.

### 2. - L'esperienza francese

La Francia è senz'altro il Paese europeo nel quale, nell'ultimo decennio, l'attività legislativa in materia di relazioni contrattuali tra industria e GDO è stata la più intensa e dettagliata.

La legge *Galland* del 1 luglio 1996 rappresenta il primo

intervento al riguardo. Tale legge, oltre a vietare al distributore la rivendita sottocosto (cioè al disotto del prezzo fatturato dal fornitore), ha sancito, in virtù del principio di non discriminazione tra operatori, il divieto di negoziabilità del prezzo proposto dal fornitore<sup>2</sup>.

Con la legge del 15 maggio 2001<sup>3</sup>, il legislatore francese ha poi cercato di "moralizzare" le pratiche commerciali, definendo i comportamenti abusivi che determinano la responsabilità civile del loro autore e l'obbligano a risarcire il danno. Al riguardo, l'art. L 442-6 del codice di commercio, nella versione modificata dalla legge del 15 maggio 2001, precisa la nozione di *vantaggio discriminatorio*, disponendo che è vietato "ottenere o tentare di ottenere da un partner commerciale qualsiasi vantaggio non corrispondente ad alcun servizio commerciale effettivamente prestato o manifestamente sproporzionato rispetto al valore del servizio prestato".

Al fine di chiarire la nozione di vantaggio discriminatorio, la norma suddetta stabilisce poi a titolo indicativo una c. d. "*black list*" delle pratiche abusive più diffuse, quali, ad esempio, la partecipazione, non giustificata da un interesse comune e senza contropartita proporzionata, al finanziamento di un'operazione di animazione commerciale, di un acquisto o di un rinnovo dei punti di vendita. L'articolo suindicato contempla un'ulteriore categoria di pratiche abusive che non solo possono dar luogo al risarcimento del danno ed all'irrogazione di un'ammenda, ma sono dichiarate nulle; si tratta degli abusi più flagranti, come il beneficio retroattivo di sconti o rimborsi, o il pagamento di un diritto di accesso al listino del distributore prima di qualsiasi ordinazione.

La disciplina introdotta con la legge del 2001 è stata poi integrata con la legge *Dutheil* del 2 agosto 2005 che, oltre a completare la "*black list*" delle pratiche abusive di cui all'art. L 442-6 del codice di commercio<sup>4</sup>, ha istituito uno schema contrattuale assai complesso e formalistico, al fine di equilibrare il negoziato tra fornitore e distributore e di controllare l'offerta di servizi del distributore. Tale legge inoltre ha rafforzato gli strumenti di lotta contro le pratiche abusive<sup>5</sup>.

(1) Vedi al riguardo la recente "Dichiarazione scritta su uno studio e soluzioni all'abuso di potere dei grandi supermercati operanti nell'Unione europea" adottata il 31 gennaio scorso dal Parlamento europeo. In tale documento, sottoscritto da 439 parlamentari, si chiede alla Commissione di avviare uno studio sugli effetti prodotti dalla concentrazione nel settore della distribuzione alimentare sulle piccole aziende, i fornitori, i lavoratori e i consumatori nonché di proporre azioni adeguate, anche a livello regolamentare, per tutelare i produttori e i consumatori da qualsiasi abuso di posizione dominante o dagli effetti negativi rilevati nello studio. Si deve peraltro rilevare che la normativa comunitaria vigente in materia di relazioni contrattuali tra industria e distribuzione si limita a prevedere disposizioni per lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (direttiva 2000/35/CE).

(2) Il distributore può invece chiedere il pagamento delle c.d. "*marges arrière*", cioè delle somme versate dal fornitore nell'ambito della cooperazione commerciale come corrispettivo della promozione dei suoi prodotti, ad esempio in una "testata di gondola" o in un catalogo. Tali somme non figurano sulla fattura d'acquisto.

(3) Vedi in dottrina L. Arcelin, *Pratiques commerciales et concentrations économiques: les apports de la loi NRE*, in *Contrats-Concurrence-Consommation*, 11/2001, p.8.

(4) Tra le nuove pratiche criticate figurano la "globalizzazione artificiale del fatturato" (mediante la quale un gruppo di distributori ottiene per i suoi membri condizioni vantaggiose, senza contropartita per il fornitore) ed il rifiuto o il rinvio di merci nonché la riduzione d'ufficio del prezzo per violazione contrattuale, senza che il fornitore abbia potuto controllare la realtà dell'addebito.

In particolare, in virtù della legge *Dutheil*, il fornitore è tenuto a comunicare al distributore le sue "condizioni generali" di vendita, che costituiscono "la base della negoziazione commerciale", cioè il punto di partenza del negoziato nonché il punto di riferimento per la valutazione delle discriminazioni abusive<sup>6</sup>. Da parte sua, il distributore può impegnarsi a fornire servizi che "non rientrano negli obblighi di acquisto o di vendita", allo scopo di favorire la commercializzazione dei prodotti (contratto di "cooperazione commerciale")<sup>7</sup> o ad altri fini (contratto di "servizi distinti")<sup>8</sup>.

Tale esigenza di formalizzazione dei contratti di prestazione di servizi è volta ad identificare la realtà del servizio in questione e la proporzionalità della remunerazione versata al distributore. Al riguardo, la necessità di una contropartita proporzionata è notevolmente rafforzata dalla norma introdotta dalla legge *Dutheil* in materia d'inversione dell'onere della prova, che consente all'amministrazione di chiedere al distributore di giustificare la prestazione effettiva del servizio nonché il carattere proporzionato della sua retribuzione. Un ulteriore e recentissimo passo nel senso della riforma dei rapporti contrattuali tra fornitori e distributori è stato compiuto dalla legge *Chatel* del 3 gennaio 2008 che ha adattato, sotto alcuni profili, la legge *Dutheil*, prevedendo, oltre ad un nuovo abbassamento della soglia della rivendita sottocosto<sup>9</sup>, l'obbligo di concludere un contratto *unico e scritto*, che disciplina l'insieme delle relazioni commerciali tra fornitore e distributore, cioè le condizioni dell'operazione di vendita nonché le condizioni di prestazione dei vari servizi al fornitore (servizi specifici legati alla vendita, servizi promozionali ecc.)<sup>10</sup>. Si tratta di una semplificazione notevole delle relazioni contrattuali, che, evitando la moltiplicazione dei contratti, dovrebbe consentire maggior trasparenza ed un migliore controllo degli impegni reciproci dei contraenti da parte delle autorità competenti.

La legge *Chatel* non ha invece affrontato, nonostante le richieste della GDO, il tema controverso della negoziabilità del prezzo tra fornitore e distributore. Come si è detto, a differenza degli altri Paesi (Germania, Italia, Regno Unito, Spagna ecc.), il sistema istituito in Francia dalla legge *Galland* è molto rigido, in quanto in particolare non consente la negoziabilità del prezzo proposto dal fornitore. Il governo francese sembra tuttavia orientato a trattare nei prossimi mesi tale questione nel quadro della nuova legge "di modernizzazione dell'economia"<sup>11</sup>.

### 3. - L'esperienza tedesca

Al contrario della normativa francese, quella tedesca non prevede disposizioni specifiche riguardanti le relazioni tra industria alimentare e GDO.

Pertanto, in materia di clausole contrattuali abusive, si applicano le disposizioni generali del codice civile (artt. 307 a 310), le quali prevedono la nullità delle clausole che svantaggiano in maniera sproporzionata una delle parti, violando il principio della buona fede. In particolare, uno svantaggio sproporzionato sussiste qualora non siano rispettati i principi fondamentali dell'ordinamento tedesco o qualora vengano limitati i diritti e gli obblighi essenziali risultanti dal contratto, in modo da metterne in pericolo il raggiungimento dello scopo.

D'altra parte, vige in Germania la piena negoziabilità dei prezzi tra fornitori e distributori e, data la forte presenza dei supermercati di tipo "discount" sul mercato tedesco, sono spesso quest'ultimi che influenzano il livello dei prezzi negoziati tra le due parti.

(5) Sulla legge *Dutheil* vedi in dottrina D. Ferrier, D. Ferré, *La réforme des pratiques commerciales: Loi n°2005-882 du 2 août 2005*, in *Contrats- Concurrence-Consommation*, 11/2005, p.7 ; I. Jamnet, *Impacts et enjeux de la qualification juridique des avantages financiers*, in *Concurrences* 1/2006, p.17.

(6) La legge prevede la differenziazione delle condizioni di vendita sia in funzione delle categorie di distributori (grossisti o dettaglianti) sia nei confronti di un distributore particolare per tener conto della *specificità* dei servizi prestati nell'ambito dell'operazione di compravendita (ad esempio, i servizi logistici forniti alla consegna della merce).

(7) Tale contratto riguarda la prestazione di servizi da parte del distributore in occasione della rivendita dei prodotti al consumatore, come ad esempio i vari servizi promozionali.

(8) Si tratta di servizi rientranti sia in un'attività estranea alla distribuzione ma ad essa complementare, sia in un'attività inerente alla distribuzione ma corrispondente ad obblighi negoziati a complemento della compravendita e fatturati dal distributore. Il legislatore cita come esempio i servizi forniti "in particolare nel quadro di accordi internazionali", cioè forniti all'estero nell'ambito di contratti di prestazione internazionale.

(9) Può ora essere dedotta dal prezzo di acquisto la totalità delle "marges arrière". Va segnalato che la legge *Dutheil* consentiva la deduzione solo di una parte di tali vantaggi finanziari.

(10) Vedi in dottrina D. Ferrier, D. Ferré, *La réforme des pratiques commerciales : loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008*, in *Contrats-Concurrences-Consommation*, 2/2008, p.6.

(11) Al riguardo, va segnalato che la Commissione Attali "pour la libération de la croissance française", voluta dal Presidente della Repubblica, ha recentemente raccomandato l'abrogazione della legge *Galland* al fine di aumentare la concorrenza tra fornitori e distributori e favorire quindi una riduzione dei prezzi al consumo.

#### 4. - L'esperienza inglese

Il Regno Unito è caratterizzato dal peso notevolissimo della grande distribuzione che è fortemente accentrata: i quattro maggiori gruppi del settore della distribuzione alimentare controllano il 75% del mercato. In tale contesto, dopo aver svolto un'indagine sul settore alimentare, la *Competition Commission* (CC)<sup>12</sup> ha pubblicato nel 2000 una relazione molto critica nei confronti del comportamento della GDO, ritenuto contrario all'interesse generale, identificando in particolare 52 pratiche commerciali della grande distribuzione suscettibili di ridurre la competitività dei fornitori e di cui una buona parte tenderebbe a trasferire su quest'ultimi rischi o costi inattesi, con effetti negativi sugli investimenti e l'innovazione<sup>13</sup>.

In seguito a tale relazione e dopo aver consultato i distributori, l'*Office of Fair Trading* (OFT)<sup>14</sup>, ha definito nel 2002 il *Supermarkets Code of Practice* (SCOP). Tale codice, che le quattro principali catene di distribuzione (Asda, Sainsbury e Tesco) si sono impegnate a rispettare, prevede in particolare la seguente disciplina:

- le condizioni di acquisto proposte ai fornitori devono essere disponibili, a loro richiesta, in un documento scritto ed ogni modifica di tali condizioni deve essere comunicata con congruo preavviso,
- i termini di pagamento devono essere ragionevoli,
- gli sconti retroattivi sono vietati se il fornitore non è stato informato della richiesta di sconto con un congruo preavviso prima della fornitura delle merci,
- il distributore non può esigere dal fornitore un contributo per le sue spese di marketing (ad es. spese per ricerche di mercato, per visite a nuovi o futuri fornitori, per apertura o rinnovo di punti vendita),
- il distributore non può chiedere un compenso per i minori profitti della rivendita dei prodotti del fornitore a meno che tale pagamento sia stato convenuto per iscritto tra le parti prima della fornitura dei prodotti,
- nessun pagamento è esigibile dal fornitore per la perdita dei suoi prodotti avvenuta nei magazzini del distributore, in assenza di un accordo scritto, di negligenza o d'inadempienza del fornitore,
- nessun pagamento può essere richiesto al fornitore per l'esposizione preferenziale dei suoi prodotti, se non in relazione ad attività promozionali il cui inizio potrà avvenire solo dopo congruo preavviso inviato per iscritto al fornitore,
- il distributore non può esigere in modo irragionevole dal fornitore il finanziamento di gran parte dei costi di un'ope-

razione promozionale.

Il codice prevede infine che, in caso di controversia con il fornitore non risolta entro 90 giorni, il distributore dovrà, a sue spese, offrire i servizi di un Mediatore, il quale deve essere accettato dalla controparte. Se il Mediatore non riesce a trovare una soluzione consensuale della vertenza, il distributore deve informare il Direttore dell'OFT che esaminerà la questione. Va inoltre rilevato che il fornitore può presentare all'OFT denunce contro pretese violazioni del codice da parte del distributore.

Nonostante il carattere articolato dello SCOP, una serie di norme in esso contenute appaiono assai flessibili ed a volte poco precise, lasciando quindi un notevole margine di manovra alle catene di distribuzione che vi hanno aderito. Al riguardo, si veda, ad esempio, il rinvio frequente ai concetti di "*reasonable*" e "*reasonable notice*" che peraltro non sono definiti nel Codice.

Occorre infine segnalare che nell'ottobre 2007 la CC ha pubblicato una relazione provvisoria sui risultati di un'ampia indagine sul mercato al dettaglio dei generi alimentari e della drogheria ("*grocery*"). Da tale rapporto risulta che la maggior parte delle pratiche della GDO identificate nell'indagine del 2000 continuano ad essere applicate, "trasferendo rischi e costi eccessivi sui fornitori" in modo da "ridurre la loro capacità d'investire e d'innovare con possibili conseguenze negative per i consumatori quanto alla qualità ed alla creazione di nuovi prodotti".

In seguito ad un'ampia consultazione delle parti interessate e di vari organismi governativi, la CC ha proposto il 15 febbraio 2008 un pacchetto di misure destinate a rimediare agli inconvenienti suindicati. In particolare, essa ha raccomandato la creazione di un nuovo e rafforzato *Groceries Supply Code of Practice* (GSCOP), destinato a sostituire lo SCOP: questo nuovo Codice, da estendere a tutti i distributori con un fatturato superiore a 1 miliardo di sterline, dovrebbe, tra l'altro, vietare modifiche retroattive delle condizioni di fornitura convenute, prevedere la formalizzazione scritta dei contratti con i fornitori e la comunicazione automatica ad essi dei termini contrattuali nonché del loro diritto di presentare reclami. Infine, la CC ha raccomandato la creazione, al posto del semplice mediatore, di un vero e proprio organo arbitrale dotato del potere di risolvere le vertenze tra fornitori e distributori relative al GSCOP, di pubblicare linee guida sull'applicazione del GSCOP, di raccogliere informazioni in seguito a denunce dei fornitori e dei produttori primari e di indagare in modo proattivo sulle violazioni del nuovo Codice. L'organo arbitrale dovrebbe infine informare il pubblico e

(<sup>12</sup>) La CC è un organismo pubblico indipendente che svolge inchieste su concentrazioni d'impresе, mercati e settori industriali regolamentati ( gas, elettricità, acqua ecc). Se dall'inchiesta risultano gravi restrizioni della concorrenza, la CC definisce ed attua gli opportuni rimedi.

(<sup>13</sup>) Vanno menzionate in particolare le richieste di riduzione retroattiva del prezzo, di finanziamento retroattivo di attività promozionali e le altre pratiche commerciali che hanno l'effetto di modificare retroattivamente i termini contrattuali.

(<sup>14</sup>) L'OFT è un'autorità regolamentare indipendente, competente in materia di tutela della concorrenza e di protezione dei consumatori.

l'OFT sul rispetto di tale Codice da parte dei distributori. Queste proposte hanno formato oggetto di una nuova consultazione, prima della stesura della relazione finale che è prevista per le prossime settimane.

## 5. - L'esperienza spagnola

La situazione spagnola si distingue nettamente da quella degli altri Paesi europei, in quanto in tale Paese è stato concluso un accordo tra industria e distributori per tentare di disciplinare le relazioni contrattuali tra le due parti e favorire buone pratiche commerciali.

Più precisamente, dopo un negoziato durato due anni, la Federazione spagnola delle industrie alimentari (FIAB) e l'Associazione dei Distributori, Self Service e Supermercati (ASEDAS) hanno concluso nell'agosto 2007 un Accordo, entrato in vigore nel gennaio scorso, che s'ispira almeno in parte allo SCOP britannico. Se dopo un anno d'applicazione il bilancio sarà considerato positivo, è previsto l'intervento del Ministero del Commercio per favorirne l'estensione alla Grande Distribuzione (Carrefour, Auchan ecc.).

Le principali disposizioni dell'Accordo sono le seguenti:

- rispetto nel negoziato commerciale tra industria e distributore di alcuni principi generali, come quelli di uguaglianza tra le parti contraenti, di buona fede e di condivisione delle responsabilità in ogni fattispecie,
- formalizzazione scritta dei contratti, che dovranno precisare il periodo di validità e, se del caso, le condizioni di proroga; la forma scritta è anche richiesta per tutti gli altri accordi tra fornitore e distributore, compresi quelli relativi ad attività promozionali,
- le condizioni generali di contrattazione devono rispettare i principi di pubblicità, trasparenza, chiarezza, di concretezza e di semplicità,
- chiusura dei negoziati commerciali entro tre mesi dal loro inizio,
- comunicazione scritta della modifica delle tariffe da parte del fornitore; tale comunicazione è fatta in anticipo nei termini convenuti o, in mancanza di accordo, entro trenta giorni,
- accordo scritto tra le parti sul lancio e la realizzazione di attività promozionali, in base ai principi di libertà contrattuale, d'interesse mutuo e di flessibilità,
- compensazione per le attività promozionali non realizzate, secondo l'importo convenuto nell'accordo, precisazione per iscritto ed approvazione delle due parti del contenuto dei servizi di promozione nei punti vendita,
- compenso per mancata fornitura imputabile a malafede o negligenza di una parte, secondo quanto previsto nell'accordo commerciale,
- compenso dei costi addizionali provocati dal rifiuto o dal rinvio ingiustificato di merci, secondo quanto previsto nel-

l'accordo commerciale,

- creazione di un Comitato arbitrale di soluzione delle controversie risultanti dall'applicazione dell'Accordo, che emetterà pareri *vincolanti* per le imprese interessate, che saranno resi pubblici.

## 6. - Conclusioni

Da questa rassegna emergono due grandi tipologie d'intervento volte a riequilibrare le relazioni commerciali tra industria alimentare e GDO dotata di un notevole potere d'acquisto (il c.d. *buying power*).

Il primo modello ha carattere normativo ed è illustrato dal caso francese. Come si è visto, l'intervento continuo e penetrante del legislatore non è riuscito finora a "moralizzare" in modo soddisfacente le relazioni commerciali in un mercato non sufficientemente concorrenziale<sup>15</sup> e quindi a porre fine a tutta una serie di pratiche abusive, quali la *fa/fa* cooperazione commerciale (fatturazione di servizi mai prestati), le penalità non giustificate o il trasferimento di costi a carico del fornitore mediante la richiesta di finanziare attività normalmente imputabili al distributore (ad es. i costi di stoccaggio nei suoi magazzini).<sup>16</sup>

L'altro modello combina l'iniziativa privata degli operatori del settore, sotto forma di un accordo di autodisciplina concluso o perlomeno approvato da quest'ultimi, con l'intervento pubblico, sia di un'autorità indipendente (Regno Unito) sia di un'autorità governativa chiamata a favorire l'estensione dell'accordo (Spagna).

È peraltro interessante rilevare che l'esperienza britannica dimostra che, in un mercato della distribuzione fortemente concentrato, un codice di autodisciplina sottoscritto solo da alcune catene di distribuzione e non sufficientemente preciso non è in grado di modificare sostanzialmente le pratiche commerciali dei distributori che impongono alla controparte oneri e rischi eccessivi, molto spesso a carattere retroattivo. Da qui la raccomandazione della CC di adottare un nuovo Codice di buone pratiche, più preciso e vincolante, allargato a tutte le grandi catene di distribuzione, la cui applicazione dovrebbe essere controllata da un organo arbitrale indipendente.

Resta infine il caso spagnolo, che presenta l'originalità di un accordo quadro concluso tra industria e supermercati e suscettibile di essere esteso alla GDO. L'Accordo è applicato solo da pochi mesi, sicché è troppo presto per valutarne l'efficacia. Si deve tuttavia rilevare che esso contiene una serie di disposizioni, ad esempio in materia di formalizzazione dei contratti, di proporzionalità tra le prestazioni o di procedura di risoluzione delle controversie, che potrebbero utilmente essere prese in considerazione nel dibattito in corso in Italia sulla disciplina delle relazioni tra industria alimentare e GDO.

<sup>(15)</sup> Vedi al riguardo *Le Monde* del 9-10 marzo 2008 p. 12 e *Il Sole 24 Ore* dell'8 aprile 2008 p. 29. Si veda anche il rapporto della Commissione Attali citata.

<sup>(16)</sup> Vedasi *l'indagine dell'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA) sulle relazioni industria-distribuzione 2006-2007*.

## I contratti del consumo alimentare

Giovanni De Cristofaro

1. - *Le compravendite di prodotti alimentari come «contratti dei consumatori»: presupposti di applicazione del Codice del consumo*

I presupposti in presenza dei quali i contratti di compravendita aventi ad oggetto prodotti alimentari possono essere qualificati come “contratti dei consumatori” ai fini dell’applicazione - ad integrazione della (ed eventualmente in deroga alla) disciplina generale del codice civile - delle disposizioni inserite nel codice del consumo (destinate comunque a prevalere su quelle del codice civile in caso di contrasto: v. la nuova formulazione dell’art. 1469-bis c.c. e l’art. 38 cod. cons.) si ricavano dalla formulazione delle definizioni generali delle nozioni di “consumatore e “professionista” contenute nell’art. 3, lett. a) e lett. c) del codice del consumo.

Da un lato, è indispensabile che la parte venditrice sia un soggetto (persona fisica o ente collettivo, *profit* o *non profit*) che conclude il contratto nell’esercizio della propria attività imprenditoriale: ne consegue che non è mai suscettibile di essere considerato “contratto del consumatore” il contratto con il quale un soggetto che non sia imprenditore (collettivo o individuale) aliena ad altri prodotti alimentari, né il contratto con il quale un imprenditore aliena prodotti alimentari senza agire nel quadro della propria attività imprenditoriale. Dall’altro lato, è necessario che ad acquistare il prodotto alimentare sia una persona fisica che stipuli il contratto di vendita “per scopi estranei” all’attività imprenditoriale o alla libera professione eventualmente esercitata. Non possono dunque mai considerarsi “contratti dei consumatori” le compravendite che un ente collettivo (dotato o meno di personalità giuridica) concluda per acquistare prodotti alimentari (quali che siano le ragioni in vista delle quali tali prodotti vengono acquistati e gli usi cui essi siano destinati) né le compravendite di alimenti che un imprenditore individuale o un libero professionista stipulino per finalità direttamente o anche solo indirettamente riconducibili alla propria attività imprenditoriale o professionale.

2. - *Discipline privatistiche inserite nel codice del consumo applicabili alle compravendite di prodotti alimentari qualificabili come “contratti dei consumatori”: clausole vessatorie e contratti conclusi fuori dei locali commerciali e a distanza*

Presenti questi presupposti, il contratto di compravendita di alimenti può e dev’essere considerato un “contratto del consumatore”, e come tale è soggetto alle speciali discipline di natura privatistica contenute nel codice del consumo, tutte attuative di direttive comunitarie.

Viene in proposito in considerazione, anzitutto, il regime

“generale” dei contratti dei consumatori delineato dagli artt. 33 ss. cod. cons., imperniato su due principi fondamentali. In primo luogo, il principio in forza del quale le clausole dei regolamenti negoziali che i professionisti predispongono e adottano per disciplinare i rapporti contrattuali che instaurano con consumatori debbono essere redatte in modo chiaro e comprensibile, nel rispetto del precetto c.d. della trasparenza (art. 35). In secondo luogo, e soprattutto, il principio in base al quale le clausole, il cui inserimento nel contratto non costituisca il frutto di una trattativa individuale, sono nulle se determinano, a svantaggio del consumatore, un “significativo squilibrio” dei diritti e degli obblighi scaturenti dal contratto (art. 33, comma 1 e 36, comma 1, cod. cons.).

Nessuna specifica rilevanza viene espressamente attribuita, da tali disposizioni, alla circostanza che l’oggetto del contratto stipulato dal consumatore con il professionista sia un prodotto alimentare, e nessuna previsione specifica per le compravendite di alimenti si rinviene nel lungo elenco di clausole “presuntivamente” vessatorie inserito nel comma 2 dell’art. 33 cod. cons. Cionondimeno, la circostanza che il contratto si riferisca a prodotti alimentari è tutt’altro che irrilevante, dal momento che la “natura” del bene oggetto del contratto è uno dei parametri in applicazione dei quali l’interprete è tenuto a condurre il giudizio di vessatorietà (art. 34, comma 1, cod. cons.). Particolarmente importante, per le vendite di alimenti, è poi che sia le clausole volte ad escludere o limitare la responsabilità del professionista per i danni alla persona eventualmente subiti dal consumatore a causa di una condotta omissiva o commissiva del professionista medesimo, sia le clausole volte ad escludere, ridurre o limitare i diritti spettanti *ex lege* ai consumatori a fronte di un inadempimento contrattuale del professionista, sono sempre e comunque colpite da nullità, quand’anche le parti ne abbiano fatto l’oggetto di una trattativa individuale condotta su di un piano di parità (art. 36, comma 2, cod. cons.). Le compravendite di alimenti sono soggette altresì, almeno in linea di principio, sia alla disciplina dei contratti conclusi fuori dei locali commerciali che alla disciplina dei contratti stipulati a distanza, inserite nelle prime quattro Sezioni del Capo I del Titolo III della Parte III del codice del consumo (artt. 45-67): tali discipline - che accordano al consumatore un diritto di recesso *ad nutum* esercitabile entro 10 giorni dalla stipulazione del contratto o dalla ricezione del bene in consegna (se successiva) - trovano infatti applicazione a tutti i contratti di alienazione di beni mobili conclusi da consumatori con professionisti, e quindi anche alle compravendite di alimenti.

Occorre tuttavia evidenziare che in realtà molti contratti relativi ad alimenti finiscono per essere sottratti alle citate discipline, in virtù dell’operare delle speciali esclusioni che esse stesse contemplano. Così, ad es., non sono soggetti alle disposizioni concernenti i contratti stipulati fuori dei locali commerciali i contratti di compravendita che impongano al consumatore di versare una somma inferiore a 27 euro a titolo di corrispettivo del prodotto alimentare (o del-

l'insieme di prodotti alimentari) alienato (art. 46, comma 2, cod. cons.), né i contratti (di somministrazione) aventi ad oggetto "prodotti alimentari o bevande consegnati a scadenze frequenti e regolari" (art. 46, comma 1, lett. b), cod. cons.). Quanto poi alla disciplina dei contratti conclusi mediante il ricorso a tecniche di comunicazione a distanza, sono ad essa integralmente sottratti i contratti di compravendita di prodotti alimentari stipulati tramite distributori automatizzati o locali commerciali automatizzati (art. 51, lett. b), cod. cons.); sono sottratti alla quasi totalità delle sue disposizioni (e segnatamente a quelle che contemplano gli obblighi informativi precontrattuali e il diritto di recesso) i contratti aventi ad oggetto "generi alimentari o bevande forniti al domicilio del consumatore, al suo luogo di residenza o al suo luogo di lavoro da distributori che effettuano giri frequenti e regolari" (art. 55, comma 1, lett. a), cod. cons.); infine, salvo diverso accordo delle parti, al consumatore non compete il diritto di recedere dai contratti a distanza relativi ai prodotti alimentari "che, per loro natura, non possono essere rispediti o rischiano di deteriorarsi o alterarsi rapidamente" (art. 55, comma 2, lett. c), cod. cons.).

Nelle ipotesi in cui queste due discipline possono trovare applicazione, si pone poi il problema dell'individuazione delle conseguenze destinate a scaturire dall'eventuale consumazione e/o dal deterioramento del prodotto alimentare verificatisi posteriormente alla consegna dello stesso e anteriormente alla scadenza del termine entro il quale può essere esercitato il diritto di recesso spettante *ex lege* al consumatore. Problema che parrebbe doversi risolvere negando in tali casi al consumatore la possibilità di recedere (e ciò a prescindere dalla imputabilità al consumatore medesimo dell'intervenuto perimento o deterioramento del prodotto alimentare), dal momento che l'art. 67, comma 2, cod. cons. configura espressamente la "sostanziale integrità della merce" come "condizione essenziale per l'esercizio del diritto di recesso".

Merita infine di essere ricordato che anche ai prodotti alimentari si applica lo speciale regime normativo contemplato dal comma 1 dell'art. 57 cod. cons. per le "forniture non richieste". Ne consegue che, qualora ad un consumatore vengano consegnati (ad es. presso il suo domicilio) prodotti alimentari mai ordinati né sollecitati, accompagnati da una richiesta di pagamento del relativo corrispettivo pecuniario, non soltanto il contratto di compravendita non può considerarsi concluso per il solo fatto che il consumatore non si è rifiutato di prendere in consegna i prodotti in questione e si è astenuto dal manifestare espressamente o per fatti concludenti il proprio consenso, ma deve escludersi altresì che in capo al professionista che abbia eseguito la fornitura insorgano nei confronti del consumatore pretese creditorie di qualsivoglia natura (anche risarcitorie o restitutorie) in virtù della (e in seguito alla) avvenuta ricezione dei prodotti "non richiesti" da parte del consumatore.

### 3. Le garanzie nelle vendite di beni di consumo

Ai contratti di compravendita (nonché di somministrazione) di prodotti alimentari stipulati da professionisti con consumatori si applicano infine anche le disposizioni degli artt. 128 – 135 del codice del consumo, che assoggettano la responsabilità del venditore di "beni di consumo" (*id est* di cose mobili) per i vizi e difetti materiali della merce consegnata ai consumatori ad un regime normativo "speciale", che si sostituisce integralmente a quello generale dettato, per la garanzia per vizi e la mancanza di qualità essenziali e promesse, dagli artt. 1490-1497 c.c. (disposizioni, queste ultime, non più suscettibili di operare per le compravendite di beni mobili concluse da consumatori con professionisti, in quanto integralmente derogate dagli artt. 128 ss. cod. cons.).

Poiché non vengono dettate regole speciali destinate ad operare nelle ipotesi in cui il "bene di consumo" oggetto del contratto sia un prodotto alimentare, in linea di principio l'intero *corpus* normativo contenuto negli artt. 128-135 cod. cons. trova applicazione alle compravendite (e alle somministrazioni) di prodotti alimentari.

Ne consegue che il venditore di prodotti alimentari deve ritenersi gravato dall'obbligo di consegnare al consumatore beni "conformi al contratto", e che qualsiasi difetto di conformità esistente nel prodotto nel momento della consegna, che si manifesti entro i due anni successivi, legittima il consumatore ad invocare la responsabilità contrattuale del venditore finale, facendo valere nei suoi confronti (previa denuncia del difetto di conformità da effettuarsi entro 60 giorni dalla scoperta dello stesso) i "diritti" contemplati dall'art. 130 cod. cons. ("ripristino della conformità" mediante sostituzione o riparazione, riduzione del prezzo, risoluzione del contratto), diritti che si prescrivono in 26 mesi dalla consegna del bene.

Quando il bene di consumo sia un prodotto alimentare, occorre chiedersi tuttavia se e quali peculiarità debbano caratterizzare l'applicazione di questa disciplina, in considerazione delle specificità dell'oggetto del contratto, dovendosi in particolare stabilire: se e quando il prodotto alimentare consegnato al consumatore debba considerarsi *non conforme al contratto*, anche in applicazione delle presunzioni di cui all'art. 129, comma 2, cod. cons.; quali, dei diritti contemplati dall'art. 130 cod. cons., possano essere esercitati dal consumatore cui sia stato consegnato un prodotto alimentare non conforme al contratto e come debba attuarsi la gerarchizzazione fra rimedi contemplata dalla citata disposizione; se e a quali condizioni possa operare la presunzione contemplata dal 3° comma dell'art. 132 cod. cons. (a norma del quale un difetto manifestatosi entro il sesto mese successivo alla consegna del bene si presume esistente sin dalla data della consegna); infine, quando e a quali condizioni il rivenditore finale possa esercitare nei confronti del proprio fornitore il diritto di regresso di cui all'art. 131 cod. cons. (diritto suscettibile peraltro di essere pattiziamente escluso o limitato, diversamente dai diritti spettanti *ex lege* ai consumatori nei confronti dei venditori finali).

#### 4. - *Normative pubblicitiche concernenti i prodotti alimentari e tutela dei consumatori/acquirenti*

Una questione particolarmente delicata e non ancora adeguatamente approfondita è quella inerente al rapporto che intercorre fra la sopra sommariamente descritta disciplina privatistica speciale delle compravendite di alimenti concluse da consumatori con professionisti e la ricca normativa pubblicitica (ormai di derivazione quasi esclusivamente comunitaria) concernente la sicurezza dei prodotti alimentari nonché la commercializzazione degli stessi, con particolare riferimento ai profili dell'informazione, dell'etichettatura e della pubblicità.

Occorre in proposito rilevare, innanzitutto, che non vi è piena corrispondenza fra la nozione di "consumatore" accolta dalle direttive comunitarie di tutela del consumatore in materia contrattuale (nelle quali il consumatore viene definito come la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente esercitata) e la nozione di "consumatore finale" di cui all'art. 3, n. 18, del Regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002 relativo alla sicurezza alimentare (che definisce tale "il consumatore finale di un prodotto alimentare che non utilizzi tale prodotto nell'ambito di un'operazione o attività di un'impresa del settore alimentare"): una nozione, quest'ultima, destinata ad assurgere al ruolo di nozione generalmente valida per l'intero diritto comunitario di prodotti alimentari, dal momento che ad essa esplicitamente si richiamano i principali Regolamenti successivamente adottati dalla CE (ad es. l'art. 2, lett. a) del Regolamento 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari) o attualmente in fase di elaborazione (cfr. ad es. il nuovo Regolamento CE sugli additivi alimentari, ormai prossimo all'approvazione definitiva, nonché l'art. 2 della Proposta di Regolamento "relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori", presentata dalla Commissione il 30 gennaio 2008).

Del pari, a livello di legislazione italiana, il d. legisl. 27 gennaio 1992, n. 189 (e successive modificazioni), in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, reca (art. 1, comma 2, lett. e) una nozione normativa di consumatore (definito «il consumatore finale nonché i ristoranti, gli ospedali, le mense ed altre collettività analoghe, denominate in seguito "collettività"»).) sensibilmente diversa – e più ampia – sia rispetto a quella "generale" accolta nell'art. 3, lett. a), cod. cons., sia rispetto a quella "speciale" (valevole per la disciplina delle pratiche commerciali scorrette, attuativa della direttiva 2005/29/CE) inserita nell'art. 18, lett. a), cod. cons.

Colpisce, in particolare, la circostanza che le definizioni normative di "consumatore" inserite nella legislazione italiana e nei Regolamenti comunitari in materia di prodotti alimentari, per un verso, non contemplino espressamente le (sole) persone fisiche, e per altro verso non facciano riferimento –

in negativo - alla necessaria estraneità dello scopo perseguito dal consumatore/acquirente rispetto all'attività professionale o imprenditoriale da quest'ultimo svolta, limitandosi per contro il Regolamento CE 178/2002 a riconnettere l'esclusione della qualifica di consumatore al dato - positivo - della effettiva utilizzazione del prodotto "nell'ambito di un'operazione o attività di un'impresa del settore alimentare".

Non vi è dunque piena coincidenza fra il "consumatore" di prodotti alimentari alla cui tutela si rivolgono le normative pubblicitiche in tema di sicurezza, pubblicità ed etichettatura ed il "consumatore" acquirente di prodotti alimentari al quale si applicano le discipline privatistiche speciali dettate in materia contrattuale dal cod. cons. (in attuazione di direttive comunitarie).

#### 5. - *Le conseguenze privatistiche della violazione delle prescrizioni di natura pubblicitica contenute nei Regolamenti CE e nelle normative nazionali di recepimento delle direttive CE in materia di prodotti alimentari*

I regolamenti e le direttive comunitarie che si occupano specificamente di prodotti alimentari pongono a carico di produttori e distributori di prodotti alimentari una vasta serie di obblighi di comportamento, attinenti alla produzione e alla commercializzazione dei prodotti alimentari.

A presidio di tali obblighi vengono contemplate tuttavia soltanto sanzioni di tipo pubblicitico (amministrative o penali). Può la violazione di tali regole rilevare anche sul piano privatistico, ripercuotendosi sui rapporti contrattuali instaurati posteriormente alla violazione (da parte di produttori e/o distributori) di regole poste dalle citate normative e/o legittimando i consumatori ad esperire pretese risarcitorie nei confronti dei professionisti che di tali violazioni si siano resi responsabili ?

Il problema è particolarmente complesso e si riconnette ad una questione sistematica più generale attualmente molto discussa dalla giurisprudenza e dalla dottrina civilistica, quella cioè relativa alla interferenza fra regole di condotta (precontrattuale) e regole di validità negoziale.

Mi limiterò in questa sede ad osservare che, con riguardo allo specifico ambito dei contratti di compravendita di alimenti conclusi da professionisti con consumatori, appare difficilmente contestabile che il comportamento dell'imprenditore che violi le regole poste dalla normativa (pubblicitica) comunitaria in materia di sicurezza ed informazione del consumatore leda un interesse giuridicamente rilevante e protetto dall'ordinamento (cfr. art. 2, lett. b) e c) cod. cons.) ed integri pertanto gli estremi di un danno ingiusto (ai fini della responsabilità ex art. 2043 c.c.), dal momento che l'interesse in tal modo pregiudicato non ha una dimensione meramente collettiva, ma è anche e soprattutto un interesse dei consumatori *uti singuli*.

Né, a mio avviso, potrebbe negarsi che la violazione delle regole in materia di presentazione, etichettatura e pubblici-



tà dei prodotti alimentari, perpetrata nella fase che precede la formazione dell'accordo contrattuale, sostanzialmente un comportamento contrario a correttezza, fonte di responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c., e possa eventualmente costituire un "artificio o raggiro" rilevante come dolo (determinante o incidente).

Ritengo tuttavia che la previsione normativa che maggiormente meriterebbe di essere valorizzata, nella prospettiva sia di una più efficace ed incisiva protezione dei consumatori, sia della prevenzione della violazione delle normative pubblicitarie comunitarie, sia quella contenuta nella lett. c) del comma 2 dell'art. 129 cod. cons., in forza della quale il venditore è obbligato *ex contractu* a consegnare al consumatore un bene che deve presentare le qualità e le caratteristiche che il consumatore "può legittimamente aspettarsi, tenuto conto della natura del bene e, se del caso, delle dichiarazioni pubbliche sulle caratteristiche specifiche dei beni fatte al riguardo dal venditore, dal produttore o dal suo agente o rappresentante, in particolare nella pubblicità o sull'etichettatura". Questa regola oggettiva di integrazione del contratto (impropriamente designata dal legislatore con il termine "presunzione") - destinata a trovare applicazione (in concorso con le altre "presunzioni" legali e con le pattizioni eventualmente intercorse fra le parti) in funzione della determinazione dei contenuti dell'obbligazione (di consegnare "beni conformi al contratto") gravante *ex lege* (art. 129, comma 1, cod. cons.) sul professionista che conclude con il consumatore il contratto di vendita avente ad oggetto un prodotto alimentare - consente infatti di attribuire al consumatore la più efficace delle difese nei confronti di messaggi pubblicitari ed etichettature contenenti affermazioni mendaci o ambigue: il diritto di pretendere *ex contractu* che il bene possieda qualità e caratteristiche propagandate nella pubblicità e nell'etichettatura (ancorché le relative "dichiarazioni pubbliche" siano state emesse da soggetti diversi dalla controparte contrattuale del consumatore e anche se i contenuti delle stesse non siano riprodotti - o addirittura vengano contraddetti - dalle clausole del contratto di compravendita), e conseguentemente di lamentare la presenza di un difetto di conformità nel prodotto alimentare che ne risultasse in concreto privo, sperando nei confronti del venditore finale i rimedi di cui all'art. 130 cod. cons., oltre ovviamente al rimedio risarcitorio che comunque compete al consumatore in applicazione dei principi generali in materia di inadempimento contrattuale (fatti esplicitamente salvi dall'art. 135 cod. cons.).

## Consumer contracts and food

*When the buyer is a "consumer" (a natural person who acts for purposes which are not related to his trade, business or profession) and the seller is a "professional" (any natural or legal person who sells goods in the course of his trade, business or profession), contracts of sale relating to food may be qualified as "consumer contracts". In those cases the contract of sale is subject not only to the general rules of the Civil Code, but even to the special rules of the Consumer Code (decreto legislativo September 6, 2005 No. 205). Therefore to those contracts are applicable the rules on unfair clauses (artt. 33-38 Cons. Code), the rules on contracts stipulated outside business premises and on contracts entered by means of distance communication (artt. 45-67 Cons. Code), and particularly the rules on contractual liability of the seller for the lack of conformity (to the contract of sale) of the movables delivered to consumer (artt. 128-135 Cons. Code).*

*It is remarkable and problematic the lack of coordination between the (private law) EC-Directives concerning consumer contracts and the (public law) EC-Directives and Regulations concerning food safety, marketing, advertising and labelling of foods. On one hand, the definition of "consumer" adopted by the (private law) EC-Directives concerning consumer contracts (now implemented in art. 3 of the Italian Consumer Code) is different from the notion of "final consumer" valid for the EC-Directives and Regulation concerning foods, that results from the definition included in No. 18 of art. 3 of the EC-Regulation n. 178/2002 in matters of food safety (whereby final consumer is "the ultimate consumer of a foodstuff who will not use the food as part of any food business operation or activity"). On the other hand, it is absolutely uncertain what kind of private law consequences (invalidity of contracts, compensation for damages, contractual rights to performance, etc.) could or should follow from the violation (for which the EC-Regulations provides only fines and penalties) of the rules concerning the labelling and the marketing of foods and the food safety.*

## ABSTRACT

## Pratiche commerciali scorrette nell'ambito dei contratti del consumo alimentare e tutela dei consumatori I nuovi poteri dell'AGCM.

Anna Astazi

### 1. - Introduzione

Con il presente contributo si intende formulare alcune brevi riflessioni circa l'impatto delle nuove disposizioni normative, emanate in recepimento della Direttiva 29/2005/CE<sup>1</sup>, in materia di contratti del consumo alimentare, avuto riguardo alle competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Più propriamente si tratta di una valutazione preliminare volta a porre mente ai *potenziali* effetti del nuovo Codice del Consumo in considerazione dell'ampliamento dell'ambito (oggettivo) di intervento dell'Autorità e dei relativi poteri di indagine ed accertamento. Va evidenziato che nel settore del consumo alimentare può rinvenirsi un consolidato orientamento del Garante solo con riferimento ai procedimenti avviati prima del 21 settembre 2007. Per quanto concerne i casi cui si applicano le nuove disposizioni, a fronte di un considerevole numero di procedimenti in corso, quelli che nel settore agroalimentare sono, ad oggi (maggio 2008), in fase di conclusione con adozione di provvedimenti inibitori della pratica commerciale scorretta non rappresentano un numero tale da consentire l'anticipazione di un primo bilancio.

### 2. - Il quadro normativo

Con riferimento alla tutela del consumatore, dal 1992 ad oggi si sono avute diverse innovazioni sia sotto il profilo oggettivo delle fattispecie rientranti nell'ambito di intervento dell'Autorità, sia sotto il profilo degli strumenti e delle procedure predisposti dal legislatore per la tutela dei diritti dei consumatori.

In particolare, con il D. Lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, recante "Attuazione della direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole e comparativa" e, successivamente, con le modifiche apportate dal decreto<sup>2</sup> legislativo 25 febbraio 2000, n. 67, il legislatore nazionale ha recepito un primo nucleo di disposizioni comunitarie volte a tutelare dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali i consu-

matori, i soggetti che esercitano un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, e, in genere, gli interessi del pubblico nella fruizione di messaggi pubblicitari, nonché di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa.

In particolare, la Comunità Europea ha inteso assicurare la trasparenza, correttezza e veridicità delle comunicazioni commerciali al fine di impedire il verificarsi di restrizioni, anche indirette, nell'accesso al mercato in un'ottica di tutela della libertà di iniziativa economica in ambito concorrenziale avuto riguardo, però, solo alle forme di comunicazione pubblicitaria da cui comunque potevano scaturire tali effetti. Parallelamente, sul versante della pubblicità comparativa, la *ratio* dei nuovi strumenti di tutela era quella di proteggere gli interessi dei consumatori vietando ai professionisti di impiegare la comunicazione commerciale per veicolare false informazioni sulla natura e qualità dei prodotti, con pregiudizio dei concorrenti. In tali termini la normativa sulla pubblicità comparativa costituisce elemento di collegamento con la disciplina per la tutela della concorrenza e del mercato, collegamento che giustifica l'attribuzione dei poteri necessari ad assicurare la tutela di tali interessi al Garante della concorrenza e del mercato. Dall'ambito di intervento dell'Autorità sono state escluse tutte le fattispecie recanti profili contrattuali ed extracontrattuali del rapporto di consumo, diversi dai messaggi pubblicitari.

Più in particolare, sono stati attribuiti all'AGCM poteri volti ad inibire, su istanza di parte, sia la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli o comparativi illeciti non ancora portati a conoscenza del pubblico, sia la continuazione delle pubblicità già iniziate. Nei casi di particolare urgenza, è stato attribuito all'Autorità il potere di disporre, in via cautelare, l'adozione di provvedimenti motivati di sospensione.

Quanto alle sanzioni, va evidenziato che le disposizioni dettate dalle norme in esame prevedevano, a seguito dell'accertamento di ipotesi di pubblicità ingannevole, l'adozione, da parte dell'Autorità, di un provvedimento di carattere inibitorio e, ove necessario, anche la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa, a spese dell'operatore commerciale volta a fugare il possibile perdurare degli effetti del messaggio pubblicitario. Non era prevista, dunque, l'irrogazione di sanzioni amministrative di carattere pecuniario; l'efficacia dissuasiva connessa ai provvedimenti inibitori conseguiva sia alla pubblicazione della decisione di ingannevolezza (o illiceità) adottata, sia alla rilevanza penale delle condotte contrarie ai provvedimenti dell'Autorità poste in essere dai professionisti, punibili (in caso di inottemperanza) con l'arresto e un'ammenda.

L'originario assetto normativo a tutela del consumatore ha

(<sup>1</sup>) La Direttiva 2005/29/CE del Parlamento e del Consiglio dell'11 maggio 2005 concerne le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

(<sup>2</sup>) Il Decreto reca disposizioni volte ad assicurare "Attuazione della Direttiva 97/55/CE, che modifica la Direttiva 84/450/CEE, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa".

ad oggetto, dunque, esclusivamente fattispecie pubblicitarie, valutabili dall'Autorità solo su istanza di parte, attraverso l'esercizio di poteri di accertamento (ma non ispettivi) basati, in molti casi, sulle allegazioni delle parti, con adozione di misure a carattere meramente inibitorio.

Un primo cambiamento si è avuto con la legge 6 aprile 2005, n. 49<sup>3</sup>, mediante la quale è stato conferito all'Autorità il potere di richiedere all'operatore pubblicitario (o al proprietario del mezzo di diffusione del messaggio pubblicitario) di esibire copia del messaggio ritenuto ingannevole o illecito anche avvalendosi (in caso di inottemperanza) dei poteri ispettivi unitamente al potere di irrogare – con la decisione di accoglimento del ricorso – sanzioni amministrative pecuniarie, entro i limiti minimo e massimo fissati dalla legge ed avuto riguardo alla gravità ed alla durata della violazione<sup>4</sup>.

A seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. 6 settembre 2005, recante il Codice del Consumo, si è avuta una prima sistematizzazione di tutta la normativa disciplinante i processi di acquisto e consumo, al fine di assicurare una maggiore effettività ai diritti, di derivazione comunitaria, riconosciuti ai consumatori. In proposito, il Codice ne ha individuati diversi, qualificati come diritti fondamentali, tra cui figurano la tutela della salute, della sicurezza e della qualità dei prodotti e servizi, il diritto ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità nonché alla correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali. Nella Parte II del Codice del Consumo, al Titolo III dedicato alla "Pubblicità ed altre comunicazioni commerciali", sono state inserite sia le disposizioni relative all'ambito di applicazione del decreto sia quelle relative ai poteri dell'Autorità. I consumatori vengono definiti come persone fisiche o giuridiche cui sono dirette le comunicazioni commerciali o che ne subiscono le conseguenze e tutelati dalla pubblicità e dalle altre comunicazioni commerciali ingannevoli (cfr. art.18). La pubblicità conserva l'originaria definizione quale messaggio, diffuso in qualsiasi modo (comprensivo delle etichette e delle confezioni dei prodotti), nell'esercizio di un'attività economica (commerciale), industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere la vendita di beni mobili o immobili, la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi oppure la prestazione di opere o servizi. Non rientrano nel-

l'ambito di applicazione del Codice del Consumo quelle forme di pubblicità che devono essere sottoposte all'approvazione prima della loro diffusione, cioè le cosiddette pubblicità preventivamente assentite (art. 26, comma 13). Parimenti identici a quelli previsti dal D. Lgs. n. 74/1992, rimangono i presupposti e le caratteristiche al verificarsi dei quali la pubblicità deve ritenersi ingannevole. In proposito si evidenzia che gli elementi costitutivi della fattispecie di pubblicità ingannevole sono rappresentati:

- dall'idoneità ad indurre in errore i destinatari (persone fisiche o giuridiche) comunque raggiunti;
- dal pregiudizio del comportamento economico dei consumatori ovvero dalla lesione degli interessi dei concorrenti.

Il giudizio di ingannevolezza si fonda sulla valutazione di diversi elementi normativamente tipizzati (art. 21) tra i quali:

- le caratteristiche dei beni e servizi (disponibilità, natura, esecuzione, composizione metodo e data di fabbricazione o della prestazione, idoneità allo scopo, usi, quantità, descrizione, origine geografica o commerciale, ecc.);
- il prezzo e le condizioni alle quali i beni e servizi sono forniti;
- la categoria, le qualifiche e i diritti dell'operatore pubblicitario (identità patrimonio, capacità, diritti di proprietà intellettuale e industriale, ecc.).

Inoltre, il Codice prevede forme di tutela rafforzata con riferimento ai prodotti pericolosi per la salute ed ai messaggi pubblicitari destinati a bambini ed adolescenti (artt. 24 e 25 Codice Consumo) nonché un obbligo generale di evidenziare in maniera trasparente quando lo scopo della comunicazione a mezzo stampa è pubblicitario e non meramente informativo (art. 23, comma 1).

Tale impianto è stato modificato con l'entrata in vigore, il 21 settembre 2007, dei decreti legislativi del 2 agosto 2007 n. 145, relativo alla pubblicità ingannevole e comparativa nei rapporti fra professionisti (c. d. *business to business*)<sup>5</sup> e n. 146, che ha introdotto la figura delle pratiche commerciali scorrette, idonee a falsare il comportamento economico dei consumatori (c.d. *business to consumers*)<sup>6</sup> delle quali la pubblicità ingannevole costituisce solo una delle configurazioni possibili.

Con le nuove disposizioni si ha un rafforzamento della tute-

(<sup>3</sup>) La legge 49/2005 ha modificato l'art. 7 del D. Lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, in materia di messaggi pubblicitari ingannevoli diffusi attraverso mezzi di comunicazione.

(<sup>4</sup>) Più dettagliatamente, le nuove disposizioni normative prevedevano:

- in caso di violazione delle norme in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 100.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.
- con riferimento ai messaggi pubblicitari ingannevoli riguardanti prodotti pericolosi o rivolti ai minori la sanzione non può essere inferiore a 25.000 euro;
- il potere dell'Autorità, nelle ipotesi di accertata inottemperanza, di irrogare una ulteriore sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro, fino a disporre, in caso di reiterazione della condotta in questione, la sospensione dell'attività dell'impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

(<sup>5</sup>) Il D. lgs. n. 145/2007 reca disposizioni volte ad assicurare l'"Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole".

la dei consumatori in un mercato concorrenziale grazie alla previsione in base alla quale l'esercizio delle pratiche commerciali deve esse informato ai principi di correttezza, buona fede e lealtà.

Infatti, il dettato normativo nel prefigurare i caratteri distintivi della pratica commerciale sleale ne indica, quali requisiti caratterizzanti, la contrarietà alla diligenza professionale e la falsità ovvero l'idoneità a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge. Qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori più vulnerabili (per età, ingenuità, condizione psicologica) la valutazione va fatta rispetto al membro medio del gruppo. Al contempo viene ulteriormente ampliato il campo di indagine dell'Autorità attraverso l'individuazione delle tipologie di pratiche commerciali tra professionisti e consumatori. Vengono definite tali<sup>7</sup> qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita di beni o servizi nonché le comunicazioni commerciali di impresa, le attività di fidelizzazione clienti ovvero di marketing e le strategie ad esse sottese, laddove preordinate alla concretizzazione di una pratica commerciale scorretta.

Tali comportamenti o condotte omissive possono verificarsi prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa ad un prodotto. Ne restano fuori tutti gli aspetti di rilevanza civilistica delle stesse, atteso che il Codice del Consumo fa salva l'applicazione delle disposizioni dettate dal Codice civile in materia di contratti: (formazione, validità od efficacia del contratto) e quelle di derivazione comunitaria relative ad aspetti specifici quali la sicurezza dei prodotti, l'etichettatura degli stessi con particolare riferimento alla presentazione, intesa in senso ampio, degli alimenti che vantano effetti nutrizionali o salutistici.

Per quanto concerne gli aspetti di novità contenuti nei decreti legislativi n. 145/2007 e n.146/2007 va evidenziato innanzitutto il richiamo ai poteri investigativi ed esecutivi previsti dal Regolamento CE n. 2006/2004 sulla cooperazione fra le Autorità nazionali preposte alla tutela dei consumatori (ANTC) applicabile alle "infrazioni infracomunitarie". In proposito l'art. 27 del D. Lgs. 146/07 indica l'AGCM quale organismo competente per l'applicazione del Regolamento

in esame il cui obiettivo è la costituzione di un *network* delle Autorità dei diversi Stati membri, competenti in materia di protezione degli interessi dei consumatori. Tali Autorità devono possedere un minimo di poteri "investigativi" ed "esecutivi" comuni e potranno prestarsi assistenza reciproca al fine di raggiungere un'efficace repressione delle infrazioni transfrontaliere, attraverso lo scambio di informazioni, all'interno del *network*, nonché mediante l'ausilio delle Autorità straniere competenti. La costituzione di tale *network* rileva anche per il settore del consumo alimentare. Si pensi, ad esempio, alle pratiche commerciali scorrette poste in essere nell'ambito della promozione o vendita di prodotti dimagranti che, pur essendo poste in essere nel territorio nazionale o veicolate a mezzo Internet da siti apparentemente italiani, sono difficilmente sanzionabili in quanto realizzate da imprese aventi sede all'estero.

Ulteriore strumento idoneo a garantire una maggiore effettività dei diritti del consumatore è rappresentato dal potere dell'AGCM di attivarsi anche d'ufficio al fine di inibire la continuazione delle pratiche commerciali scorrette e di eliminare gli effetti (art. 8, comma 2, D. Lgs. 145/07 e art. 27, comma 2, D. Lgs. 146/07). In tal modo anche una segnalazione poco circostanziata ma assistita dal necessario *fumus boni iuris* può essere fonte di ulteriori accertamenti prestruttori, in esito ai quali l'Autorità può decidere se avviare o meno un procedimento. A supporto dell'iniziativa d'ufficio si pone anche l'attivazione del servizio di *call center*<sup>8</sup> che consente di effettuare una ricognizione sistematica delle pratiche commerciali scorrette maggiormente ricorrenti e, conseguentemente, consentire all'Autorità un intervento mirato per settori e, all'interno di ciascuno di essi, per tipologia di pratica<sup>9</sup>.

L'azione dell'Autorità diviene maggiormente efficace anche grazie alla possibilità, introdotta dall'ultima novella legislativa, di avvalersi di accertamenti ispettivi, con la collaborazione della Guardia di Finanza non più e non solo per il reperimento dei messaggi pubblicitari ma anche per l'acquisizione di qualsivoglia documento essenziale all'accertamento della sussistenza di una pratica commerciale scorretta.

A fronte di una inevitabile maggiore complessità istruttoria che, però, per precisa scelta di *policy* dell'AGCM non è accompagnata da un prolungamento dei termini di conclusione del procedimento - la cui durata massima è pur sempre breve e salvo proroga di trenta giorni per esigenze istrut-

<sup>(6)</sup> Il D. lgs. n. 146/2007 attua la direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

<sup>(7)</sup> Il Codice del consumo effettua una ripartizione delle pratiche commerciali scorrette raggruppandole in due categorie generali:

(a) ingannevoli (art. 21, 22 e 23 del Codice del consumo novellato), suddivise in azioni ed omissioni ingannevoli;

(b) aggressive (art. 24, 25 e 26 del Codice del consumo novellato).

<sup>(8)</sup> Il servizio è stato attivato dall'AGCM il 12 novembre 2007 per raccogliere le segnalazioni dei consumatori che arrivano al numero verde gratuito 800.166.661.

<sup>(9)</sup> Alle medesime finalità risponde la recente riorganizzazione della Direzione Generale per la Tutela del Consumatore in cinque Direzioni, in maniera speculare alla Direzione Generale per la Concorrenza, tra le quali figura quella dedicata alle segnalazioni in materia agroalimentare e trasporti.

torie, corrisponde a 150 giorni – l’Autorità riesce ad acquisire maggiori mezzi di prova della condotta contestata e ad instaurare un vero contraddittorio con la parte professionista, confrontando le informazioni da questa rese nel corso dell’istruttoria con i documenti acquisiti in sede ispettiva.

Se da un lato sono stati attribuiti all’Autorità un maggior numero di poteri per rendere più efficace il suo intervento nei casi che richiedono l’avvio di un procedimento istruttorio, dall’altro, sono stati introdotti due strumenti di semplificazione. Ci si riferisce sia alle ipotesi in cui non vi sussista un interesse dell’Autorità a procedere all’accertamento della scorrettezza della pratica in quando la fattispecie oggetto di segnalazione è di particolare tenuità e, comunque, tale da legittimare il ricorso allo strumento della cosiddetta *moral suasion*; sia ai casi in cui il professionista, entro i trenta giorni successivi alla ricezione della comunicazione di avvio, abbia presentato impegni idonei alla rimozione dei profili di scorrettezza oggetto di indagine da parte dell’Autorità.

Più in particolare, nel primo caso l’art. 4, comma 2, del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>10</sup> statuisce che, ad eccezione dei casi di particolare gravità, qualora sussistano fondati motivi per ritenere che una pratica commerciale sia scorretta, il responsabile del procedimento, informato il Collegio, può invitare il professionista, per iscritto, a rimuovere i profili di possibile scorrettezza. Ciò non pregiudica il potere dell’Autorità di monitorare l’attività posta in essere dal professionista e di attivarsi di conseguenza (anche con apertura di istruttorie).

Nel secondo caso si ha riguardo invece alle previsioni normative<sup>11</sup> in base alle quali, ove la pratica non sia manifestamente scorretta e grave l’Autorità può ottenere, dal professionista responsabile, l’assunzione dell’impegno di porre fine all’infrazione cessando la diffusione della stessa o modificandola in modo da eliminare i profili di illegittimità. L’istanza formale di assunzione dell’impegno deve essere presentata dal professionista tempestivamente, cioè entro 30 giorni dalla ricezione della comunicazione di avvio del procedimento, ed è sottoposta dall’Autorità ad un preliminare giudizio di ammissibilità, con il quale viene accertata la non manifesta scorrettezza e gravità della pratica contestata, e ad un giudizio volto ad appurare l’idoneità dell’impegno che il professionista intende assumere (o ha già assunto). In esito alle suddette valutazioni l’Autorità può disporre, con provvedimento, l’accettazione degli impegni, chiudendo il procedimento senza accertare l’infrazione ovvero ritenere gli impegni parzialmente idonei. In tale ultima ipotesi viene indicato al professionista un termine per l’eventuale presen-

tazione di una integrazione degli stessi. In ogni caso, con il provvedimento di accettazione degli impegni l’Autorità conserva il potere di riaprire il procedimento d’ufficio laddove il professionista non dia corso alle azioni che si era impegnato a porre in essere con l’istanza di assunzione impegni, oppure quando vi siano modificazioni di fatto che incidano su uno o più elementi posti a base della deliberazione di accoglimento ovvero la decisione positiva dell’Autorità si fondi su informazioni trasmesse dalle parti che siano incomplete, inesatte o fuorvianti. Qualora si sia in presenza di pratiche commerciali manifestamente scorrette ovvero di inidoneità degli impegni, l’Autorità dispone con deliberazione il rigetto dell’istanza.

Ultima notazione sulla novella legislativa in esame riguarda l’aumento degli importi delle sanzioni pecuniarie da irrogare nei casi in cui sia accertata l’esistenza di una condotta contraria alle disposizioni dettate dal Codice del consumo.

### *3 - L’esperienza dell’Autorità in materia di pubblicità ingannevole e comparativa relativamente ai contratti del consumo alimentare.*

Avuto riguardo alle segnalazioni pervenute all’Autorità prima dell’entrata in vigore dei decreti legislativi n. 145 e n. 146 del 2007 si osserva che, nel settore che ci occupa e da un punto di vista numerico, le richieste di intervento riguardavano in via principale i prodotti dimagranti e gli integratori alimentari e, in via secondaria, prodotti destinati ad una alimentazione particolare (es. alimenti per l’infanzia), prodotti alimentari di largo consumo relativamente alle caratteristiche, origine geografico - commerciale ovvero D.O.P., D.O.C., I.G.P. e S.T.G.

In questo ambito possono registrarsi filoni di intervento che hanno coinvolto anche specifiche disposizioni normative di diritto alimentare europeo quali quelle in materia di etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari. Si considerino, ad esempio, le disposizioni di cui alla direttiva 2000/13/CE, tra le quali figura il divieto generale di utilizzare informazioni che possono indurre in errore l’acquirente o attribuiscono ai prodotti alimentari proprietà medicamentose<sup>12</sup>; ovvero le disposizioni secondo cui nell’etichettatura, presentazione e pubblicizzazione degli alimenti non devono figurare diciture che affermino o sottintendono che una dieta varia ed equilibrata non sia, generalmente, in grado di apportare in quantità sufficienti quelle sostanze nutritive di cui l’organismo ha bisogno.

In tal modo, principi generali quali quello della correttezza e trasparenza, delle comunicazioni pubblicitarie si riempiono

<sup>(10)</sup> Adottato dall’Autorità con deliberazione del 15 novembre 2007, entrato in vigore il 6 dicembre 2007. Si evidenzia che analoghe previsioni sono contenute nel Regolamento adottato, in pari data, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa illecita.

<sup>(11)</sup> Cfr. art. 27, comma 7 del Codice del Consumo e art. 8, del Regolamento sulle procedure istruttorie in parola.

<sup>(12)</sup> La direttiva del Parlamento e del Consiglio del 20 marzo 2000 è relativa al “*ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l’etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità*”.

di contenuto attraverso l'obbligo di informare i consumatori sulla reale natura, caratteristiche e proprietà del prodotto. Così, ad esempio, nell'ambito degli integratori alimentari ove la normativa comunitaria<sup>13</sup>, attuata mediante D. Lgs. 21 maggio 2004, n. 169, statuisce che i messaggi pubblicitari non devono contenere alcun riferimento ai tempi entro i quali può avvenire la diminuzione di peso né indicare la quantità di perdita di peso conseguenti alla loro assunzione nonché richiamare la necessità di seguire comunque una dieta ipocalorica adeguata e di rimuovere stili di vita sedentari. In linea con tali principi, l'azione dell'Autorità ha portato all'adozione di provvedimenti di ingannevolezza relativamente a messaggi pubblicitari che lasciavano intendere l'esistenza di diffuse e generalizzate carenze alimentari di micronutrienti e vitamine da cui derivava, per i consumatori, l'erroneo convincimento di dover assumere, in maniera generalizzata e costante, integratori vitaminici<sup>14</sup>.

Ed ancora sono stati destinatari di provvedimenti inibitori quegli operatori che promuovevano integratori a base di chitosano vantando un'efficacia dimagrante unitamente ad effetti terapeutici, quali il controllo del colesterolo e dei trigliceridi<sup>15</sup>, quando, in realtà, dall'attività istruttoria era emerso che il chitosano può agevolare la perdita di peso se associato a dieta ipocalorica, ma la sua assunzione deve essere monitorata in quanto riducendo l'assorbimento dei minerali, acidi grassi, vitamine e farmaci può produrre effetti dannosi per la salute ovvero vanificare l'azione dei farmaci. Va evidenziato che, in questo settore, proprio per la complessità delle istruttorie e il sovrapporsi di competenze – sebbene

ciascuna per la tutela di interessi pubblici di pertinenza - si è rivelata fondamentale la collaborazione di altre amministrazioni pubbliche (Ministeri ed Enti pubblici) soprattutto nell'acquisizione di informazioni di natura tecnico scientifica.

Analoghe considerazioni, *mutatis mutandis*, possono essere svolte relativamente ai prodotti destinati ad una alimentazione particolare<sup>16</sup> considerato che, in questo ambito i consumatori rappresentano soggetti "deboli" (ad es. bambini) e che i messaggi pubblicitari hanno particolare valenza decettiva laddove, veicolando informazioni non corrette circa la reale natura e composizione dei prodotti, possano avere anche effetti negativi sulla salute<sup>17</sup>. Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, vanno segnalati i principi informativi e le prescrizioni del Regolamento (CE) del 20 dicembre 2006, n. 1924, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, entrato in vigore il 1 luglio 2007. Come riportato nei *consideranda* dell'atto in esame, il Parlamento ed il Consiglio europei si ripropongono di:

- garantire un elevato livello di tutela della salute dei consumatori attraverso una serie di principi generali applicabili a tutte le indicazioni da apporre sui prodotti alimentari addizionati di sostanze nutritive o ad effetto nutrizionale e fisiologico;
- consentire ai consumatori scelte alimentari consapevoli ed orientate ad individuare una razione alimentare adeguata;
- creare condizioni paritarie di concorrenza per l'industria alimentare assicurando al contempo la libera circolazione delle merci.

(<sup>13</sup>) Direttiva n. 2002/46/CE in materia di integratori alimentari.

(<sup>14</sup>) Ex multiis, si vedano i casi: *PI-1597 Bayer one a day*, *PI-1598 Whitehall Multicentrum*, *PI-5219 Multicentrum Integratore Multivitaminico*: ritenuti ingannevoli in quanto lasciavano intendere che sussistevano diffuse e generalizzate carenze alimentari di micronutrienti e vitamine che rendevano necessario per chiunque assumere costantemente integratori vitaminici; *PI/1603 Gergovit*, in quanto i messaggi pubblicitari lasciavano intendere, contrariamente al vero, che l'integratore fosse particolarmente indicato a fronteggiare periodi o situazioni di affaticamento o stress; *PI/1597 Bayer one a day*, *PI/1598 Multicentrum*, *PI/3792 Power Creatina*; *PI/4121 Stack Ultimate*, *PI/4898 Integratori Alimentari Aminostar SRO*: messaggi ritenuti ingannevoli in quanto si ometteva di indicare la presenza, nella composizione, di sostanze potenzialmente nocive per la salute; *PI/586 Slim Fast*; *PI/2862 Esamen. Dimagrimento limitato ad alcune zone corporee*; *PI/3323 Bruciakal*; *PI/3972 Kilokal di Pool Pharma*; *PI/4258 Togli Calorie Mangio Magro*; *PI/4911 Snelly*; *PI/5010 Ok Linea*; *PI/5208 Slim 600*: sono stati ritenuti ingannevoli in quanto i vanti relativi all'idoneità a ridurre l'assorbimento di calorie e a consentire un dimagrimento generalizzato, senza la necessità di diete ipocaloriche e senza l'auspicio di attività fisica pubblicitari, si sono rivelati non veritieri trattandosi per lo più di coadiuvanti nell'ambito di una dieta ipocalorica. Tutti i provvedimenti relativi ai casi richiamati nel presente contributo sono pubblicati sul Bollettino dell'Autorità e visionabili anche accedendo al sito Internet del Garante [www.agcm.it](http://www.agcm.it).

(<sup>15</sup>) Cfr. i casi *PI/2796 Chitosano*; *PI/3128 Fat Blocker Diet*.

(<sup>16</sup>) Cfr., ex multiis, i casi *PI5817 - Latte Parmalat-Natura Premium Omega 3*: messaggio sanzionato ritenuto idoneo a trarre in inganno i destinatari circa le caratteristiche del prodotto e gli effetti conseguibili con il suo consumo, nella misura in cui lasciava intendere che gli effetti benefici degli acidi grassi Omega 3 erano in modo transitivo attribuibili al prodotto Parmalat Omega 3; *PI5977- Omogeneizzato Plasmon alla banana*, *PI5659 - Più latte e bestbreast di Milte Italia*: ritenuti ingannevoli per le vantate caratteristiche e proprietà (inesistenti) dei prodotti.

(<sup>17</sup>) Cfr i casi in cui è stato applicato l'art. 24 del Codice del Consumo relativo alla pubblicità dei prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori: *PI- 4214B - Equiba*: nelle compresse del prodotto era contenuto l'estratto di *citrus aurantium*, sconsigliato per la salute del consumatore ove assunto oltre la dose massima giornaliera di 30 mg; *PI5001 - Rapidslim* - l'assunzione del prodotto, in ragione del contenuto di iodio, è sconsigliata nel caso di ipertiroidismo; *PI/5016 Snell* e *PI/5178 Lipotrex 24*: in quanto non era adeguatamente evidenziato che l'assunzione di Guarana è sconsigliata per alcune categorie di soggetti.

L'impatto del regolamento sarà molto forte, atteso che l'ambito di applicazione è particolarmente ampio<sup>18</sup> e ad oggi non è stata ancora pubblicata dalla Commissione Europea la lista dei *claims* contenenti informazioni nutrizionali o salutistiche autorizzate (cfr art.13 Reg.)<sup>19</sup> a livello europeo.

(<sup>18</sup>) Rientrano nel campo di applicazione del Reg. 1924/2006 tutti gli alimenti etichettati e pubblicizzati nella Comunità europea recanti indicazioni nutrizionali e sulla salute nonché tutte le indicazioni nutrizionali e sulla salute che figurano nelle comunicazioni commerciali, (ivi compresa la pubblicità generica di prodotti alimentari che contengano indicazioni nutrizionali e sulla salute, le denominazioni commerciali ed i marchi che possono essere interpretati come indicazioni nutrizionali e sulla salute.

(<sup>19</sup>) Va evidenziato che la lista sarà redatta dalla Commissione sulla base degli elenchi inviati dai singoli Stati Membri ed inviata, al fine di compiere specifiche valutazioni scientifiche, all'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA). La lista diverrà ufficiale entro il 31 gennaio 2010 attraverso l'inserimento nel relativo Registro comunitario.

## Interventi

### Appunti sui contratti dell'imprenditore agricolo con il consumatore

Stefano Masini

#### 1. - Ricognizione ed evoluzione della categoria dei contratti di impresa agraria

In un contributo originale allo sviluppo del discorso sui contratti agrari, scritto in un periodo a noi ancora vicino<sup>1</sup>, si è avuto modo di sottolineare la ricorrenza di un nesso ineliminabile tra la causa del negozio e la vita dell'impresa.

Occorre, da questo punto di vista, considerare il contratto agrario, disegnando il quadro dei collegamenti e dei singoli punti di incontro con l'attività produttiva agricola, tanto da intravedere un'armonica simmetria attraverso molteplici momenti di raccordo funzionale: organizzazione, funzionamento, coordinamento e crisi.

I contratti agrari «organizzativi» adempiono una funzione preparatoria in vista dell'esercizio dell'impresa, predisponendo uno strumento a servizio della futura attività economica e assumono o una struttura di scambio o una struttura associativa. Messa in moto la struttura economica dall'impresa, il punto di incontro con la causa del contratto si sposta dalla fase organizzativa alla fase di esercizio: contratti agrari di «funzionamento», i quali assolvono la funzio-

ne di sostituire l'imprenditore nell'esercizio dell'attività economica; contratti agrari di «coordinamento», i quali restringono la libertà di concorrenza tra imprese della stessa categoria; rapporti giuridici collegati con la fase di «crisi» dell'impresa, i quali attuano il controllo gestorio dell'attività produttiva.

A questa sistemazione, condotta secondo il criterio dell'attinenza del contratto a determinate fasi di vita dell'impresa, si è mossa l'obiezione che finisca con l'identificare il contratto agrario *strictu sensu* con il contratto di impresa (agraria), in quanto derivando dall'applicazione ai rapporti agrari di una classificazione dei contratti delle imprese commerciali, muove dal presupposto dell'unità del concetto di impresa nel campo del diritto agrario e in quello del diritto commerciale e sottovaluta, così, l'elemento differenziale tipico costituito dal fondo attorno al quale si organizza l'azienda e, quindi, l'impresa agricola<sup>2</sup>.

Invero, a parte le serrate critiche formulate per dare ragione del collegamento funzionale tra il contratto e l'impresa agricola che mediante il contratto viene costituita, è da dire che (forse) più grave sia la successiva sottovalutazione manifestata in vista di un'ampia e comprensiva riconduzione al raggruppamento dello stesso contratto d'impresa (agraria) delle varie figure negoziali attraverso cui si è realizzata, mano a mano, la specifica e oggettivamente qualificante attività dell'agricoltore. Vale riprodurre, sul punto, l'osservazione formulata da chi esorta a riconoscere che «la ricognizione degli atti d'impresa non è meno interessante della ricognizione dell'attività imprenditoriale nel suo insieme. Anzi, a ben vedere, senza l'analisi dei primi non può farsi piena luce sulla seconda»<sup>3</sup>.

(<sup>1</sup>) Cfr. IRTI, *Appunti per una classificazione dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1961, I, 670.

(<sup>2</sup>) In argomento, si vedano GIUFFRIDA, *Precisazioni per la nozione di contratto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, 544 e, sopra tutto, GAL- LONI, *La comunione di scopo nei contratti agrari* (estratto dalla stessa Rivista) Milano, 1965, 20; ID., *Nozione e classificazione dei contratti agrari*, in *Manuale del diritto italiano*, a cura di N. Irti, 1978, 208; ID., *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1999, 315.

(<sup>3</sup>) Così, RIVOLTA, *Gli atti d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1984, I, 112.

## 2. - Contratti dell'agricoltore per il collocamento dei prodotti sul mercato e tutela del consumatore.

Sotto questo profilo, posta l' "utilità e legittimità di una considerazione d'insieme... di una pluralità di contratti qualificati dal fatto di realizzare (o di concorrere a realizzare) la esplicazione di quell'attività umana che è l'attività d'impresa"<sup>4</sup>, risulta, senza dubbio, trascurato il problema di una considerazione coordinata di tutti quei rapporti che collegano l'agricoltore al mercato.

Non è privo di interesse, infatti, ragionare sui momenti caratteristici e qualificanti degli atti negoziali posti in essere dall'agricoltore per il collocamento dei prodotti, sopra tutto, quando la sua controparte sia direttamente il consumatore, così da verificare il più o meno forzato adattamento ai moduli disciplinati nell'ambito del commercio, riproponendone i contenuti ideologici ed il carico dei riferimenti positivi ovvero da giustificare la emersione di una *specializzazione* delle singole figure contrattuali.

Se non che, la mancanza di una approfondita trattazione in ordine alla estensibilità all'attività dell'imprenditore agricolo di normative rapportate al mercato degli scambi porta a ritenere che la disciplina dei contratti sia, tuttora, sprovvista di una propria organizzazione concettuale, che risulti adeguata alla più recente e sopravvenuta complessità dei processi di produzione, capaci di promuovere l'integrazione, a pieno titolo, delle fasi iniziali di coltivazione e di allevamento verso il momento finale della commercializzazione.

Per tanto, non appare vano interrogarsi sulla opportunità di ricomprendere, nell'attuale «portafoglio»<sup>5</sup> dell'imprenditore agricolo, anche quelle figure riconducibili alla categoria così detta dei *contratti dei consumatori*, in considerazione delle particolari qualità della parte che negozia con l'imprenditore agricolo l'acquisto di beni di consumo alimentare, verificando se sia ammissibile riprodurre le tecniche di tutela della posizione ritenuta debole.

Se, infatti, appare indubitabile che il tema della *cattura* del consenso del consumatore manifesti tutta la sua estraneità alla tradizione giuridica degli studi del diritto agrario – storicamente condizionati dall'appartenenza dei beni e da una più lenta evoluzione della circolazione dei prodotti del fondo – acquista, diversamente, una dimensione centrale l'attuale considerazione dell'interesse della società ad una sana alimentazione, richiedendo alcuni sforzi interpretativi per la

comprensione del contingente materiale normativo.

Si tratta, in specie, di indugiare sull'analisi riguardante le modalità di esercizio dell'autonomia privata per verificare l'effettivo equilibrio delle posizioni giuridiche all'interno della fase negoziale di conclusione del contratto non che al di fuori della fase delle trattative, in ragione delle suggestioni della pubblicità concernente il prodotto offerto e, altresì, dopo il perfezionamento del regolamento sul piano della responsabilità extracontrattuale<sup>6</sup>.

## 3.- Articolazione del mercato ed equilibrio delle posizioni contrattuali.

Invero, l'apprestamento di un modello di tutela oggettivo del consumatore costituisce una scelta precisa e consapevole del legislatore, che discende dalla considerazione che, dal modo di predisposizione ed elaborazione delle clausole contrattuali si impongano una serie di restrizioni o di condizionamenti, tali da richiederne un *controllo* volto ad assicurare l'instaurazione di un equo e accettabile contemperamento dei contrapposti interessi.

Si è osservato, sul punto, che "mentre la tendenza della prassi e in genere delle componenti normative spontaneamente espresse dagli operatori è naturalmente nel senso dell'adeguamento dei meccanismi negoziali alle esigenze e all'interesse degli operatori medesimi, la tendenza della legislazione recente è accentuatamente nel senso della tutela del mercato, come spazio di incontro e conciliazione dell'interesse di operatori e fruitori di beni e servizi"<sup>7</sup>.

Quanto più gli scambi si dilatano nello spazio, dispiegandosi attraverso la uniformazione delle regole contrattuali di collocazione dei prodotti, i soggetti perdono visibilità e, cioè, "il contatto personale emotivamente espresso e la partecipazione umana solidaristica"<sup>8</sup>. Ne discende la facile compromissione dell'equilibrio economico delle prestazioni ed è richiesto, dunque, l'intervento del legislatore in vista della necessità di ripristinare presuntivamente le condizioni di accesso alle informazioni per giungere alla conclusione del contratto in modo consapevole e razionale.

"Magazzini e centri commerciali sono *macchine*, che garantiscono la suprema *univocità* e l'assoluta *calcolabilità*. L'uomo non incontra l'altro uomo, ma la visibile fisicità delle cose. Egli non parla e non dialoga: *sceglie cose*, cioè pre-

(4) In questi termini, DALMARTELLO, voce «Contratti d'impresa», in *Enc. giur.*, Vol. IX, Roma, 1988, 2, il quale anche con riguardo alle figure contrattuali che possono essere inquadrate nella cornice dell'art. 2135 cod. civ. osserva che "nulla, infatti, può escludere a priori che alcuni contratti presentino (particolarmente se posti in essere in determinate situazioni di analogia funzionale) aspetti comuni, di per sé sufficienti a giustificare una loro considerazione complessiva, in relazione, per l'appunto, a quelle che possono anche essere, nell'ipotesi, comuni esigenze di configurazione e disciplina".

(5) Sul punto, si rinvia a GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 6<sup>a</sup> ed., Torino, 2006.

(6) In argomento, si veda BUONOCORE, *Contratti del consumatore e contratti d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, 12 e seg.

(7) Così OPPO, *Note sulla contrattazione d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, 635-636.

(8) Così BOCCHINI, *Introduzione*, nel volume curato dallo stesso A., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, Torino, 2003, 2, il quale, a fronte dell'avvento della società informatici delinea, in generale, le esigenze di tutela emerse intorno alla figura del consumatore.



ferisce l'una all'altra tra le merci esposte. Venditore e compratore non si conoscono: così, i rapporti raggiungono l'estrema funzionalità dell'anonimia e del silenzio. Il dialogo linguistico è sostituito dalla *realità* di due atti: l'esposizione e la preferenza<sup>9</sup>. L'Autore, che ha saputo trascrivere e identificare la collocazione dei fenomeni giuridici nel mondo reale dell'*uomo qualunque* ha parlato, con maggiore chiarezza, di *scambi senza accordo*<sup>10</sup>.

Nelle occasioni di commercio a distanza, di accesso alle reti, di utilizzo di nuove tecnologie e, in tutti i casi in cui la standardizzazione comportamentale si sostituiscono al sistema di relazioni e conoscenze, dirette e personali, gli schemi con i quali stipulare con celerità singoli contratti e regolare in modo uniforme rapporti di contenuto omogeneo; si richiede, per tanto, di apprestare nuove ragioni di tutela della parte che addivene allo scambio con l'adesione. Tali garanzie sono, per lo più, inerenti sia alla fase della *conclusione*, in quanto il rapporto che si instaura tra le parti non contempla reciproche dichiarazioni nel corso delle trattative, ma la semplice sottoscrizione delle clausole predisposte, che a quella del *contenuto*, poiché proprio la mancanza di dialogo esclude che il regolamento contrattuale possa rappresentare il risultato del procedimento di formazione dell'accordo, bensì l'accettazione di un assetto di interessi predeterminato in modo unilaterale in base all'alternativa: *prendere o lasciare*<sup>11</sup>.

Nella prospettiva di indagine che si va seguendo, si intende, quindi, analizzare gli atti negoziali dell'imprenditore agricolo: essi hanno la funzione di ordinare il più recente dinamismo economico-sociale e attraverso la significativa espansione delle attività, data dalla recisione del legame territoriale della produzione e dal suo allargamento ai servizi specialmente inerenti alla tutela dell'ambiente, hanno effettivamente condotto ad articolare l'ambito dei comportamenti nell'effettiva esperienza dei traffici e del mercato.

Il punto che vale la pena dipanare è, però, sul piano dell'interesse pubblico se, per tali atti, di fronte alla prova dell'assenza di una scelta consapevole, assuma uguale rilievo l'esercizio del controllo del punto di equilibrio tra gli interessi in gioco tra le parti e, cioè, tra le ragioni dell'impresa agri-

cola e le esigenze di protezione del consumatore di prodotti alimentari.

Anche in relazione all'attività negoziale dell'agricoltore occorre, infatti, mettere alla prova la suggestione su cui fa leva Francesco Galgano, se parlando, oggi, di regolamento negoziale ci si riferisca ad una nozione diversa da quella sedimentata: "un contratto spogliato di molti dei suoi connotati di volontarietà, e visto essenzialmente nella sua funzione oggettiva, nello scambio contrattuale, sindacabile alla stregua dei criteri di buona fede nella formazione, nell'interpretazione e nella esecuzione del contratto"<sup>12</sup>.

In ogni caso, al di là di una circostanziata elaborazione definitoria – che non si ha la pretesa di dimostrare – risulta, intanto, indubbio che la categoria dei contratti di impresa agraria riceva nuovo e inaspettato interesse nella necessità di una adeguata riflessione giuridica, proprio a partire dall'emergere delle esigenze di tutela dei consumatori.

#### 4.- Debolezze del consumatore e modalità degli scambi

In realtà, dal momento in cui anche nell'economia agricola le operazioni di collocazione dei prodotti nel mercato hanno acquistato centralità e sostituito l'assorbente rilievo della struttura fondiaria e dei soggetti in essa operanti, non può essere trascurata quella esigenza di controllo della contrattazione d'impresa di cui si è fatto interprete il legislatore con l'introduzione del Capo XIV *bis* intitolato «*Dei contratti del consumatore*» nel titolo II del Libro IV del codice civile<sup>13</sup>.

In specie, una volta definito il *professionista* come il soggetto che utilizza il contratto con il consumatore «nel quadro della sua attività imprenditoriale o professionale» ex art. 1469 *bis* cod. civ., è rimosso qualsiasi equivoco in ordine alla estensione anche all'agricoltore della veste di controparte di un soggetto debole.

Si tratta, per tanto, di accertare se – come si è detto – di fronte alla configurazione del contratto come un regolamento *sempre meno contrattuale*<sup>14</sup>, al delinearsi di nuove istanze di autonomia e di parità effettive, alla ricerca di strumenti di difesa dei consumatori contro la supremazia dell'altra

(9) È la tesi espressa da IRTI, *Scambi senza accordo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, 354, il quale aggiunge "C'è, nei luoghi degli scambi silenziosi, una sorta di *meccanica ritualità*, di spersonalizzante ripetitività, che annulla qualsiasi attrito psicologico e volontaristico".

(10) Il rinvio è, ancora, ad IRTI, *Scambi senza accordo*, cit., 354, il quale spiega "L'incontro nella cosa, e le unilaterali decisioni di vendere e di comprare, farebbero le veci dell'accordo. Un accordo senza dialogo, ma sempre un accordo, giacché le parti hanno «voluto» lo scambio".

Si vedano, comunque, le osservazioni critiche formulate da OPPO, *Disumanizzazione del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, 525, secondo il quale "L'art. 1321 c.c. non richiede trattativa, dialogo e neanche espressione linguistica, più o meno dominante o dominabile".

(11) Analizza questo fenomeno BOCCHINI, *Squilibrio e buona fede nei contratti per adesione*, nel volume curato dallo stesso A., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, cit., 73.

(12) Così l'A., *La categoria del contratto alle soglie del terzo millennio*, in *Contr. impr.*, 2000, 926.

(13) Si veda anche per i richiami in dottrina ROPPO, voce «*Clausole vessatorie*» (*nuova normativa*), in *Enc. giur.*, vol. VI, 1988, I.

(14) Sul punto, si legga BRECCIA, *Prospettive nel diritto dei contratti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2001, 168, il quale riferisce che il contratto "perde il tradizionale volto, chiaro nella forma legale, ma smentito dalla realtà, di un accordo libero, frutto del gioco delle volontà eguali e autonome; assume, con sfumature diverse, i caratteri di un contratto – regolamento, ossia di un contratto etero-regolato: per l'appunto un *contract dirigé*".

parte, possa individuarsi lo stesso fenomeno di “sostituzione del contratto di adesione a quello che costituisce frutto effettivo di bilaterale dibattito in ogni sua clausola” a cui, in passato, ha fatto riferimento Tullio Ascarelli<sup>15</sup>, traendo spunto dalla standardizzazione dei contratti di impresa (commerciale), dal fenomeno delle *condizioni generali* e dei *moduli e formulari*.

In altri termini, occorre valutare se possa individuarsi la stessa condizione relazionale di debolezza del consumatore posta a base della verifica di *trasparenza* del contratto e dell'eventuale equilibrio delle prestazioni rispetto alle modalità di svolgimento delle trattative, tenuto conto della garanzia di conoscenza delle informazioni utili ad un'adeguata valutazione dei rischi e, quindi, della possibilità di influire concretamente sul contenuto dell'operazione negoziale<sup>16</sup>.

Come si è puntualmente osservato “proprio le trattative in senso stretto, il «negoziato individuale», costituiscono infatti il terreno di elezione per la ricomposizione delle asimmetrie informative attraverso la opportuna modulazione del dovere di correttezza”<sup>17</sup>, si che, a tal fine né pure “è efficiente il mero *consenso informato*: è richiesta una influenza sul contenuto del contratto”<sup>18</sup>.

## 5.- Contrattazione di massa e asimmetria informativa

Occorre, tuttavia, sottolineare come negli scambi che avvengono nei grandi magazzini, assunti quale esempio utile a descrivere il fenomeno della standardizzazione,

possa registrarsi, sul piano formale, una matrice essenzialmente economica: la produzione *in serie* destinata a soddisfare bisogni di massa attraverso la tecnica dell'adesione<sup>19</sup>. All'asimmetria informativa tra l'imprenditore predisponente ed il consumatore – si torna a ripetere – l'ordinamento reagisce, da un lato, creando le condizioni perché nell'offerta sul mercato dei prodotti alimentari sia assicurata la trasparenza dell'operazione negoziale con riguardo alle informazioni (etichettatura) ed alle comunicazioni (pubblicità) prevenienti dell'impresa e, dall'altro lato, intervenendo direttamente sull'equilibrio delle posizioni contrattuali.

Quando, al di là del riconoscibile divario informativo dipendente dalla disomogeneità delle posizioni di partenza, la conclusione dei contratti di acquisto di beni di consumo alimentare avviene al di fuori di un esauriente regolamento di interessi risultante dalla comune intenzione di realizzarlo, ma “è desumibile soltanto da una valutazione sociale dei comportamenti e del contesto in cui tali comportamenti si sono verificati”<sup>20</sup>, si spiega, anzi tutto, come sia l'etichettatura a soddisfare esigenze sempre più complesse nell'informazione ai consumatori delle relative caratteristiche di contenuto, di luogo o di metodo per consentire di effettuare scelte di acquisto supportate da essenziali criteri valutativi. Inoltre, proprio poiché il confronto tra le parti è del tutto escluso, si individuano alcuni standards che ogni prodotto definito dalla propria classe merceologica deve possedere al fine di facilitare la percezione, da parte dell'acquirente, dell'adeguatezza dell'operazione economica.

La prospettiva dell'atto di scambio affida, altresì, a più o

<sup>(15)</sup> Così, l'A., *Saggi di diritto commerciale*, Milano, 1955, 5.

<sup>(16)</sup> In generale, sulla distinzione tra consumatore ed *aderente* a contenuti contrattuali predisposti dalla controparte, si veda: GABRIELLI, *Il consumatore e il professionista, in I contratti dei consumatori*, tomo primo, a cura di E. Gabrielli ed E. Minervini, Torino, 2005, 14 e seg.

<sup>(17)</sup> Così, ancora, GABRIELLI, *Il consumatore e il professionista*, in *I contratti dei consumatori*, tomo primo, a cura di E. Gabrielli ed E. Minervini, cit., 28.

<sup>(18)</sup> Così BOCCHINI, *Squilibrio e buona fede nei contratti per adesione*, nel volume curato dallo stesso A., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, cit., 85

<sup>(19)</sup> In questa prospettiva, si rinvia a PERLINGIERI, *Nuovi profili del contratto*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2001, 243, il quale osserva: “il fenomeno economico della standardizzazione degli scambi, in virtù del quale si determina il fenomeno giuridico dell'assenza della fase delle trattative nella formazione del contratto, implica non la «morte del contratto», ma il semplice adeguamento della sua disciplina. L'evoluzione del sistema economico, piuttosto che comportare un mutamento qualitativo del contratto, consistente in un radicale cambiamento dei caratteri con i quali si contemperano gli interessi delle parti, ne induce un mutamento essenzialmente quantitativo, rappresentato dall'aumento del numero dei contratti con i quali si distribuiscono beni di consumo. Tuttavia la diffusione esponenziale di scambi senza trattative non è, comunque, priva di riflessi giuridici. Il principale è sicuramente la serie delle conseguenze giuridiche, le quali sono stabilite per garantire che vi sia quanto meno la trasparenza contrattuale, ad arginare le prassi contrarie agli stessi principi del mercato”.

<sup>(20)</sup> Così MAJELLO, *Essenzialità dell'accordo e del suo contenuto*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, I, 124, che precisa: “È quello che appunto accade quotidianamente in maniera diffusa nei supermarket, nei grandi magazzini, nei distributori automatici e negli affari conclusi in via telematica. In tutte queste ipotesi l'accordo sulla causa e sull'oggetto si deduce dal contesto entro cui avvengono quegli atti e quei comportamenti da cui è desumibile la reciproca percezione di due decisioni collimanti. Nel caso del cliente che in un supermarket paghi alla cassa la merce raccolta nel cestello, non vi è dubbio che riguardo a quella merce si sia concluso un contratto di compravendita tra il cliente e il gestore dell'organizzazione di vendita mediante offerta reale delle merci anche se i contraenti non si conoscono neppure. Infatti, l'organizzazione di vendita rende palese la decisione di vendere da un lato e il pagamento alla cassa la decisione di comprare dall'altro. Se viceversa il cliente piuttosto che pagare, sia uscito dal locale con la merce, senza effettuare il pagamento alla cassa, sarebbe fuori di ogni ragionevolezza presumere che egli abbia deciso ugualmente di concludere un contratto di vendita, rimanendo così obbligato a pagare il prezzo. È molto più ragionevole presumere, senza bisogno di un lungo giro di parole, che in questo caso egli abbia deciso di commettere un illecito, piuttosto che perfezionare un contratto di compravendita.”

meno accattivanti messaggi pubblicitari l'informazione sui prodotti: "una nuova mitologia che tende più ad eccitare le emotività che a stimolare la razionalità, con effetti spesso perversi sui bilanci familiari"<sup>21</sup>.

D'altra parte, nella maggioranza dei casi che si verificano con riguardo al diffondersi della produzione di massa ed al conseguente ricorso a schemi contrattuali standardizzati è anche vero che "i costi economici per l'acquisizione di ulteriori informazioni... sono spesso spropositati, e non si giustificano alla luce dell'operazione economica posta in essere nel singolo caso concreto"<sup>22</sup>. Così, se la parte non riponga un sufficiente interesse allo svolgimento dell'attività negoziale – ad esempio: nel caso di acquisto di alimenti preincartati di identico contenuto merceologico – potrà trarre la maggiore utilità da un meccanismo standard che facilita la conclusione del contratto, assicurandone certezza e velocità in conseguenza del sistema di distribuzione di serie.

## 6.- Consapevolezza del consumatore e partecipazione dell'agricoltore nella filiera corta

Se non che, rispetto al ruolo decisamente marginale che le regole pattizie adottate dalle parti assolvono nelle più comuni manifestazioni dell'autonomia negoziale, le modalità di vendita che vengono predisposte, da parte dell'agricoltore, nella così detta *filiera corta* generano soluzioni tecniche originali.

Quando l'ordine economico delle relazioni di scambio sia essenzialmente il risultato dello spontaneo organizzarsi dell'esperienza negoziale dei singoli piuttosto che l'emanazione di una tecnica meccanica e impersonale, senza "nessuna fatica del dire e del capire"<sup>23</sup>, si torna, a pieno titolo, nell'alveo della tradizione consensualista del contratto.

Certamente non si può insistere sulla diversa qualità soggettiva dei contraenti poiché anche nei mercati riservati all'esercizio della vendita diretta<sup>24</sup> sono protagonisti operatori economici, nella veste di imprenditori agricoli e l'offerta dei prodotti alimentari è diretta ad una massa indefinita di

potenziali contraenti. Si esclude, tuttavia, che possa farsi valere la pretesa inesperienza o incapacità di giudizio o, in genere, la debolezza del consumatore in dipendenza della mera qualificazione del suo *status* di contraente nell'esplicazione di rapporti che rispondono tipicamente all'esigenza dell'impresa agricola<sup>25</sup>.

In termini incisivi, si è scritto che il consumatore "non è protetto in quanto categoria ma in quanto egli contratti con certe modalità"<sup>26</sup>.

L'acquirente non assume, perciò, la veste del contraente debole, bisognoso di una particolare protezione sociale, da perseguire attraverso l'imposizione di garanzie formali volte al controllo di meritevolezza delle clausole contrattuali ogni volta che partecipi effettivamente alla trama delle negoziazioni.

Sotto questo profilo non avrebbe, diversamente, alcun valore l'artificiale ricostruzione di un atteggiamento di consapevolezza del consumatore attraverso il ricorso all'etichettatura, quale testo destinato a fornire le informazioni utili ai fini della conoscenza del prodotto, in presenza, appunto, di un percorso fatto di trattative e di dialogo.

Ciò che rileva è, infatti, la diversità della organizzazione di vendita che assegna un ruolo negoziale diretto e preponderante all'imprenditore sia in ragione della prevalente immissione al consumo di prodotti provenienti dalla propria azienda sia, sopra tutto, del ruolo obbligato di *homo loquens* che, conoscendo l'intero ciclo biologico di produzione e le caratteristiche degli alimenti in vendita, torna a dialogare e a parlare con il consumatore in ordine al concreto programma contrattuale.

D'altra parte, per quanto riguarda lo stesso consumatore, decidendo di spostare il *luogo* dell'acquisto dai supermercati o dai centri commerciali alla superficie del campo o alla organizzazione del mercato riservato all'esercizio della vendita diretta, da parte degli imprenditori agricoli, ha piena consapevolezza che il beneficio di avere clausole contrattate sia, comunque, superiore a quello diversamente conseguibile dal negoziare velocemente, riducendo i costi transattivi<sup>27</sup>.

Nelle circostanze date, si può far riferimento al modello

(<sup>21</sup>) È questa la tesi di BOCCHINI, op.cit.

(<sup>22</sup>) In questi termini, si legga PATRONI GRIFFI, *Le clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori (direttiva 93/13/CEE)*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, 357.

(<sup>23</sup>) La citazione è, ancora, di IRTI, *Scambi senza accordo*, cit., 355.

(<sup>24</sup>) Sia consentito il rinvio al mio *I mercati (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2007, 289.

(<sup>25</sup>) Di *status* parla, invece, STELLA RICHTER, *Il tramonto di un mito: la legge uguale per tutti (dal diritto comune dei contratti al contratto dei consumatori)*, in *Giust. civ.*, 1997, II, 201, con riguardo "all'ambito oggettivo dei piccoli traffici, e cioè limitato all'acquisto di beni e servizi esclusivamente rilevanti per le usuali necessità della vita quotidiana (basti pensare agli acquisti di beni al supermercato...)"

(<sup>26</sup>) È questa la tesi di BUONOCORE, *Contratti del consumatore e contratti d'impresa*, cit., 37, il quale spiega: "In altri termini, in tanto il consumatore può essere preso in considerazione in quanto non abbia la possibilità di influire sul contenuto concreto del contratto, ché, altrimenti, una protezione particolare non si giustificerebbe".

(<sup>27</sup>) In argomento, si veda CENINI, *La «trattativa individuale» nei contratti con il consumatore: spiegazioni esaurienti o concreta influenza*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, 340, secondo cui l'analisi economica del diritto dimostra come il comportamento del consumatore sia frutto di una *condotta razionale*, sì che "l'aderente proseguirà nel processo di acquisizione, elaborazione, valutazione dell'informazione fino al punto in cui il beneficio marginale atteso dall'informazione addizionale sia equivalente, se non superiore, al costo della sua acquisizione".

della *fiera*: “in occasione di questa, tutti i protagonisti delle possibili contrattazioni sono fisicamente concentrati e presenti in un solo luogo e le mercanzie sono altrettanto visibili. Sulla base di questi presupposti, la combinazione tra domanda e offerta trova la sua più semplice esplicazione, senza che ciascuno dei protagonisti debba sopportare individualmente particolari costi sia per ottenere informazioni circa l'esistenza di questa o quella mercanzia e di possibili interlocutori in termini di potenziali acquirenti e potenziali venditori, sia per addivenire alla stessa conclusione del contratto, posto che il prezzo di equilibrio si determina in virtù di un meccanismo sottratto alla gestione opportunistica di ciascun interlocutore individualmente considerato”<sup>28</sup>. Nel rapporto frontale, che si istituisce tra l'agricoltore e il singolo acquirente, sono i prodotti, nella loro oggettiva materialità, a diventare dei beni riconoscibili sulla base di particolari caratteristiche e qualità, ma sono, sopra tutto, le informazioni rese disponibili nella fase dialogante, che mette capo all'incontro dalle reciproche volontà, a orientare le decisioni di acquisto, facilitando il confronto negoziale. L'elaborazione dei dati empirici offerti dalla prassi riguardo alla commercializzazione dei prodotti alimentari nei nuovi luoghi simbolo del consumo rivela, infatti, come le parti abbiano piena consapevolezza dei risultati voluti, concorrendo alla definizione degli elementi di cui si compone l'operazione economica attraverso la più ampia e comprensiva discussione dei punti essenziali. A differenza del contrarre attraverso moduli e formulari, la scelta reciproca di conformare il contenuto della relazione a quelle condizioni è volontaria e consapevole: “il dialogo protegge gli interessi di ambedue le parti”<sup>29</sup>.

## 7.- Esperienza economica e cooperazione negoziale

In buona sostanza, quelle ragioni di tutela sostanziale per il contraente debole, che costituiscono il fondamento ispiratore della ricerca delle ragioni riconducibili alla funzione per-

seguita dall'atto di autonomia privata, non possono essere invocate nei riguardi di un sistema di produzione che non sia di *massa* ed a cui non corrispondano destinatari seppure essi irreggimentati da una domanda omogenea.

Alla *pressione* negoziale dell'imprenditore organizzato nell'ambito di un modello di scambio che ha ad oggetto beni di consumo tendenzialmente seriali e fungibili, si sostituisce la *cooperazione* richiesta da una scelta differenziata e personalizzata di quei beni individuati in ragione di specifiche caratteristiche espressamente richieste, oggetto di verifica e di accettazione.

Sì che, non trova giustificata inserzione la serie dei correttivi della asimmetria tra le posizioni contrattuali che le tecniche di contrattazione di massa hanno promosso, evitando che la parte così detta forte abusi della propria posizione di supremazia per imporre all'altra condizioni inique.

Una volta che si abbandoni l'immagine del *nullificato* soggetto consumatore che fa ingresso nel tradizionale mercato degli scambi, ad esempio, nei grandi magazzini della distribuzione organizzata, per riconoscere il ruolo del contraente autonomo, in grado di determinare liberamente il proprio consenso nella formazione dell'assetto negoziale cade, in termini realistici, il presupposto di un intervento correttivo dell'assetto di interessi fissato nel contratto.

Sotto questo profilo, se può riprodursi l'espressione delle *individualità plurali*<sup>30</sup> a proposito dell'esistenza dei consumatori che, partecipando ad un sistema di organizzazione delle vendite mediante comportamenti concludenti, sembrano muniti di interessi comuni e costantemente omogenei, il riferimento al pubblico di coloro che prendono attivamente parte alle transazioni concluse nei mercati degli agricoltori rivela una accentuata *problematicità* dei comportamenti di acquisto rispetto alle informazioni richieste ed al grado di soddisfacimento ottenuto.

Solo quando al centro della fattispecie si venga a ricreare una *unilaterale* imposizione delle clausole del contratto, senza alcun impegno, da parte dell'agricoltore, a fornire spiegazioni o a negoziare il quadro delle eventuali alterna-

(<sup>28</sup>) La citazione è di JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Trattato di diritto privato europeo* a cura di N. Lipari, vol. III, *L'attività e il contratto*, Padova, 2003, 19, il quale si riferisce, in generale, ad un mercato partecipato da una pluralità di soggetti che operano in condizioni di *piena trasparenza* e, cioè, di “piena fruibilità da parte di tutti delle relative informazioni senza che si debbano sopportare costi per ottenerle”.

(<sup>29</sup>) Così, IRTI, «*È vero, ma...*» (*Replica a Giorgio Oppo*), in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, 274, il quale precisa: “L'accordo, e perciò la misura di diritti e di obblighi a favore o a carico delle parti, quando provengono dal dialogo, sono davvero esercizio di autonomia. Il declino del dialogo è declino di libertà: i benefici della pura oggettività, che sarebbero compromessi o minacciati dall'uso della parola, esigono il costo dell'autonomia”.

(<sup>30</sup>) Sul punto, si veda FERRI G.B., *La «cultura» del contratto e le strutture del mercato*, in *Riv. dir. comm.*, 1997, 853, che sottopone a critica l'ipotesi, fatta propria da talune posizioni dottrinali, che “All'immagine dell'individuo autonomo, soggetto astratto, centro di imputazione di fatti e parole si verrebbe affiancando (o addirittura sostituendo) quella dei gruppi di individui, portatori di interessi omogenei che esprimono «individualità plurali nell'effettività di un contesto storico» (così: BARCELLONA, *Diritto privato e società moderna*, Napoli, 1966, 226-227); *individualità plurali* (di massa verrebbe voglia di dire), che, esprimendo condizioni reali di vita, possano diventare centri di imputazione di diritti, non più «anonimi e genericamente universali» (ID., op. cit., 227).”

tive e a valutarle o abusando della sostanziale ignoranza ed inesperienza del consumatore, troverà applicazione il meccanismo di protezione della relativa debolezza precedentemente descritto. Se non che, l'onere della prova risulta inevitabilmente invertito.

## 8.- Conformità al contratto e condizioni di soddisfacimento dell'interesse del consumatore

Nell'analisi degli atti negoziali dell'agricoltore riconducibili alla categoria dei contratti di impresa costituisce, ancora, argomento di indubbio interesse, in termini di disciplina applicabile, il riferimento alle norme contenute nel Titolo III, Capo I del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 2006, *Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*<sup>31</sup>.

Non si può escludere, con riferimento alla disciplina della vendita dei beni di consumo, la comprensione anche degli alimenti, oggetto degli scambi correnti, sì che la garanzia legale imperniata sul concetto di *conformità* del bene possa comportare, appunto, l'estensione dei rimedi concessi al compratore della riparazione e della sostituzione, a fianco delle tradizionali azioni di riduzione del prezzo e di risoluzione del contratto.

In proposito, si è osservato che "la facilità del ripristino si lega alle nuove forme di produzione dei beni di consumo, in serie e per così dire fungibili, per le quali al venditore (più spesso al produttore) è agevole intervenire sul bene o sostituirlo"<sup>32</sup>.

Quando la prestazione si realizza in modo inesatto ed il consumatore verifichi una alterazione dello stato e delle qualità attuali occorre, dunque, accertare una violazione dell'impegno stabilito nel programma contrattuale rispetto all'interesse alla *regolarizzazione* del risultato<sup>33</sup>. In occasione del singolo acquisto al supermercato la denuncia di eventuali difetti di conformità dovuti, ad esempio, ad alterazione dell'alimento a causa di cattive condizioni di conservazione,

di variazione della composizione naturale o di aggiunta di componenti non riconoscibili o di qualità inferiore fa scattare, così, l'applicazione della tutela soddisfattiva.

Se ciò è vero, resta, per altro, da chiarire quando effettivamente sia possibile, nella pratica degli scambi, riconoscere al consumatore un'azione di esatto adempimento per consentirgli di domandare la riparazione o la sostituzione, posto che anche gli alimenti sono ottenibili industrialmente in serie sulla base di ricette standard rispetto a cui si individuano precisi elementi di verifica del difetto di conformità, ma può darsi – e nel contesto dei mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli si realizza di norma – che le caratteristiche differenziali e di tipicità oltre alla naturale deperibilità rendano obiettivamente non in grado l'alienante di correggere il risultato dello scambio.

*Bene conforme al contratto* è da intendere quello semplicemente capace delle prestazioni usuali o – come si è detto – tendenzialmente seriale e fungibile, mentre un prodotto alimentare che sia ottenuto a seguito di un processo tradizionale di elaborazione e abbia una precisa origine geografica, non è più un esemplare riconducibile ad una categoria di genere, bensì *quel* prodotto individuato nella sua specificità. Per ciò, il soddisfacimento dell'interesse del consumatore come conseguenza di un'eventuale difformità può prevedere più convenientemente l'impegno dell'agricoltore a risolvere il contratto proprio per l'impossibilità di far conseguire al consumatore la disponibilità dell'alimento dovuto *ex contractu*.

In ogni caso, avuto riguardo alla specifica organizzazione di vendita dell'agricoltore non sembra che trovi adeguata giustificazione la garanzia di conformità in oggetto anche per un'altra ragione. Essa risulta preordinata a rafforzare la fiducia dei consumatori nella vendita di beni di consumo tra *piazze diverse*, rimuovendo quella dissociazione tra l'attuazione dell'obbligazione di consegna e la successiva immissione del compratore nella disponibilità materiale del bene, che il codice civile ha introdotto a generale beneficio dei

(<sup>31</sup>) Si veda, *ex multis* ROMANO, *Commento Artt. 128-135*, in *Codice del consumo. Commentario* a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli 2005, 791 e seg. Si sottolinea che il legislatore ha integralmente riportato nel *corpus* normativo del Codice del consumo le norme che erano state precedentemente inserite nel codice civile dal d.lgs. 2 febbraio 2002, n. 24, attraverso il quale è stata recepita nell'ordinamento la direttiva 1999/44/CE del 25 maggio 1999 concernente *taluni aspetti della vendita dei beni di consumo e delle garanzie ad essi relative* e, precisamente, gli artt. 1519 *bis* – 1519 *nonies*. Nell'impossibilità di dar conto dei precedenti contributi, si rinvia a DE CRISTOFARO, voce «*Vendita*» VIII) *Vendita di beni di consumo*, in *Enc. giur., Agg.*, 2003, I.

(<sup>32</sup>) Così BOCCHINI, *La vendita di beni di consumo tra piazze diverse*, nel volume a cura dello stesso A., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, cit., 251.

(<sup>33</sup>) In argomento, si rinvia ad AMADIO, *Proprietà e consegna nella vendita dei beni di consumo*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, I, 133, il quale spiega la qualificazione dell'impegno del venditore in ordine alla consegna di beni conformi tenuto conto della distanza che separa il modello di vendita in esame dallo schema consegnatoci dalla tradizione. Osserva, in particolare, l'A. (140): "Ciò cui il venditore è tenuto (e che il consumatore ha diritto di ottenere) è che la vendita faccia conseguire all'acquirente (oltre alla proprietà) la disponibilità materiale di un bene idoneo: se ciò avvenga, come di regola avverrà, tramite la consegna del bene su cui si è formato il consenso traslativo (sia esso cosa specifica o generica individuata) in quanto quel bene si riveli conforme, l'impegno dell'alienante di beni di consumo potrà dirsi realizzato con la medesima sequenza esecutiva che connota il tipo generale; ma se quello stesso bene si riveli difforme, e per tanto la consegna di esso risulti inadeguata a conseguire il risultato contrattualmente dovuto, l'ulteriore consegna normativamente imposta al venditore (con l'obbligo di ripristino) altro non sarà che una diversa, ma equipollente modalità realizzativa della prestazione (di regola ancora possibile, e) dovuta."

traffici<sup>34</sup>. È chiaro, invece, che, nello scambio diretto, proprio per la diversa logistica, che esclude il trasporto a cura del vettore o dello spedizioniere, il ruolo dell'agricoltore torna ad assicurare con il trasferimento del bene la corrispondenza qualitativa come effetto dell'immediatezza della consegna<sup>35</sup>.

Sotto questo profilo, è la tecnica di comunicazione a venire in rilievo ai fini dell'effettivo svolgimento delle trattative tra le parti: la presenza fisica e simultanea dell'agricoltore e del consumatore nello stesso contesto spazio-temporale permette materialmente l'accertamento delle qualità e delle provenienze degli alimenti attraverso la serie delle informazioni scambiate e, dunque, la decisione consapevole di impegnarsi contrattualmente. Nella rivisitazione della prassi di conclusione dei contratti di impresa agraria, piuttosto che il ricorso a nuove tecniche di *aggressione* del consumatore, si fa strada, pertanto, il recupero della simmetria informativa e la conferma della concorrente rilevanza della volontà della parti.

Del resto, ha scritto di recente Guido Alpa: "il settore dei contratti è un laboratorio altamente produttivo e permanentemente in funzione, in cui tuttavia si apprezzano non solo i valori del profitto e dell'efficienza, ma anche i valori della persona... l'evoluzione delle prassi negoziali e della regolamentazione del contratto non diventa allora solo lo specchio del mercato, ma anche lo specchio della società<sup>36</sup>."

## ABSTRACT

### *Notes on farmer-consumer agreements*

*The most recent farmer-market link defines contractual agreements for the sale of products as 'business agreements'. In such agreements, the counterparty is the consumer.*

*It is, therefore, necessary to evaluate the admissibility of reproducing the protection techniques developed in view of the contractual weakness of the consumer to balance interests in the rules established by the agreement.*

*The mass bargaining that takes place in shopping malls through acceptance of general conditions or the undersigning of forms demands the adoption of rules designed to reduce asymmetries of information. When it is the farmer who sells directly to the consumer, no control is envisaged of economic balance and bona fide fair bargaining.*

*The food products subject to exchange, finally, are distinct and non-serial. Their non-conformity to the agreement thus excludes the possibility of actions of exact fulfillment and introduces preference for the cancellation of the agreement, whereas the moment of delivery that terminates the dialogue between the parties once more assumes essential relevance.*

<sup>(34)</sup> In argomento, si veda BOCCHINI, *La vendita di beni di consumo tra piazze diverse*, nel volume a cura dello stesso A., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, cit., 261.

<sup>(35)</sup> Un'analisi generale volta a ridisegnare il contenuto della prestazione traslativa posta a carico del venditore si deve ad AMADIO, *Difetto di conformità e tutele sinallagmatiche*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, I, 863, il quale specificamente rileva che "la costruzione teorica tradisce la realtà dell'operazione economica di riferimento: pensata la vendita come scambio individualizzato, il ruolo del venditore, in quanto proprietario della cosa (determinata nella sua identità) non può che limitarsi al trasferimento del dominio; e la specificità del bene, su cui si è formato l'accordo traslativo (tale da escludere che di detto accordo costituisca elemento la sua «sostituibilità») rende realmente impossibile sul piano logico, ed estraneo al contenuto del programma contrattuale, un impegno relativo al ripristino della conformità. Di qui l'«inconsistenza» di un'obbligazione «di trasferire qualcosa» (aggiungeremmo: quella singola cosa) «con le qualità dedotte nel contratto»; e il ripiegamento su una forma di tutela sostitutiva, che funga da «surrogato» di un'azione di (esatto) adempimento destinata, *ab origine*, all'insuccesso.

Trasferito il discorso sul diverso piano (e al diverso fenomeno) della produzione e distribuzione di massa, al mutato ruolo dei protagonisti corrisponde il mutare del modello di scambio. Concepita la regolarità qualitativa dell'attribuzione come risultato rientrante nella sfera di controllo del venditore (produttore e/o intermediario in un processo di commercio integrato), e, dunque la responsabilità per l'inesattezza della stessa (codificata nel riscontro negativo di conformità, affidato ai parametri legali) come costo (della produzione e distribuzione) naturalmente gravante sul medesimo, cambia ovviamente la valutazione normativa di «irreversibilità» dell'inadempimento, come la forma di reazione ad esso."

<sup>(36)</sup> Così l'A., *Che cos'è il diritto privato*, Bari, 2007, 100.

## Azioni collettive, responsabilità e contratti delle imprese alimentari: primi dubbi (molti), e prime riflessioni

Paolo Borghi

### 1. - Le preoccupazioni del settore, davanti ad una normativa non specificamente alimentare

L'evento ha fatto parlare di sé, anche per il modo in cui è avvenuta l'introduzione nell'ordinamento del nuovo strumento di tutela (qualcuno dei primi commentatori ha parlato di un "blitz", dopo i falliti tentativi risalenti ai decreti "Bersani") generando il consueto "mix" fra curiosità e allarmismo, soprattutto – come era legittimo aspettarsi – fra le imprese immediatamente assalite dal timore che, dietro la *class action* italiana, si possa celare l'ennesimo fattore di rischio imprenditoriale "indotto" dalle frequenti "acrobazie della normativa", cui negli ultimi anni soprattutto la materia alimentare ha dovuto, purtroppo, abituarsi.

In effetti, le imprese alimentari, dopo la proliferazione impressionante di norme, obblighi e responsabilità che ha caratterizzato gli ultimi due decenni (soprattutto grazie all'attività legislativa comunitaria), e dopo alcuni segnali di particolare rigore nei loro confronti da parte della Corte di giustizia CE (si pensi alla sentenza Lidl)<sup>1</sup>, ulteriormente in ansia per quello che – stando alla proposta attualmente in discussione a Bruxelles – pare delinearsi come il contenuto più probabile del futuro regolamento sull'etichettatura (con una tendenza alla complicazione e all'ampliamento delle comunicazioni obbligatorie, delle modalità di indicazione, della minuziosità degli obblighi, ecc.), attendono ora con trepidazione anche l'arrivo del 30 giugno 2008, data prevista per l'operatività del nuovo art. 140 bis del codice del consumo, inserito dalla Legge Finanziaria 2008. Prima di quella data, si auspica ancora qualche intervento correttivo in via preventiva, tali e tante sono le incertezze che il disegno della azione collettiva prospetta agli operatori.

### 2. - La fase giudiziale dell'azione collettiva, per sommi capi

Non è ovviamente questa la sede per dedicare approfondimenti all'azione collettiva in sé, cui i processualisti si sono subito – comprensibilmente – dedicati con interesse, e ancor più si dedicheranno (è lecito attenderselo) nei prossimi anni, considerando che gran parte del concreto funzionamento della *class action* italiana, dal punto di vista processuale, è stata lasciata al compito dell'interprete, con una tecnica normativa a dir poco approssimativa.

Al tribunale collegiale sono affidate le cause di risarcimento o restituzione di somme in tre casi:

- a) violazione dell'art. 1342 c.c., e della disciplina ivi dettata sulle clausole vessatorie (condizioni generali di contratto, e contratti conclusi mediante moduli o formulari)<sup>2</sup>;
- b) atti illeciti extracontrattuali;
- c) concorrenza sleale.

Sono soprattutto il secondo e il terzo caso a suscitare l'interesse dell'impresa alimentare.

Importa anzitutto puntualizzare che, con l'azione collettiva, appaiono tutelabili anche diritti sostanziali sorti prima del 30 giugno 2008. Deve trattarsi di più diritti individuali, tra loro connessi per fatto costitutivo (es. una stessa pubblicità ingannevole che ha indotto comportamenti di acquisto dannosi) o per identità di questioni da risolvere (es. prodotti analoghi dello stesso produttore che hanno prodotto danni analoghi): non siamo dunque di fronte a un potere di tutelare interessi diffusi, affidato a chi di tali interessi sia "ente esponenziale", ma piuttosto a una procedura, del tutto peculiare sotto molteplici profili, che consenta di raggiungere per altra via quella tutela (risarcimento e/o restituzione) che altrimenti i singoli consumatori dovrebbero azionare autonomamente, sperando una normale causa civile contro chi li ha danneggiati.

Il fine – secondo i più – sarebbe di economia processuale, ossia di concentrare in un unico processo quelli che altrimenti potrebbero essere molti giudizi distinti. Aggiungiamo, di economia anche personale dei singoli consumatori, trattandosi spesso di danni di lieve entità, che mai un consumatore, da solo, si sognerebbe di portare davanti a un giudice col rischio di affrontare costi sproporzionati al risultato. Questo "effetto di incentivo" (a far valere collettivamente un diritto che mai il consumatore avrebbe azionato individual-

(<sup>1</sup>) Sent. 23 novembre 2006, in causa C-315/05, *Lidl Italia Srl c. Comune di Arcole (VR)*. E' opportuno anche ricordare che la Cassazione penale italiana si è recentemente attestata su posizioni più morbide: Cass. pen. 16 aprile 2008, n. 15670, in un procedimento contro un produttore alimentare reo di aver impiegato materie prime contenenti colorante "sudan 1", lo ha assolto avendo egli "adottato le normali misure di diligenza, prudenza e perizia che l'esercente attività di commercio di prodotti alimentari deve ragionevolmente porre in atto" per il semplice fatto che – trattandosi di materie prime da lui acquistate già confezionate ed etichettate – dall'etichetta non si potesse rilevare la presenza della sostanza vietata, "non essendo tenuto, di certo a sottoporre ad indagini analitiche i prodotti, confezionati ed imballati con etichettatura, acquistati da altro esercente".

(<sup>2</sup>) Sono state subito evidenziate le principali lacune di questa previsione: ad esempio, non si parla delle clausole abusive nei contratti del consumatore, contenuta negli articoli 33 ss. cod. cons. (già artt. 1469 bis ss. c.c.), sicché una clausola vietata dagli artt. 33 ss. cod. cons. e non dall'art. 1342 c.c. non genererebbe diritti risarcitori tutelabili con azione collettiva, salvo che non si faccia rientrare l'ipotesi all'interno dei "danni da concorrenza sleale", di cui al n. 3.

mente) genera più di un dubbio sulla reale finalità in termini di risparmio di risorse: l'azione anzi moltiplica il grado di litigiosità, sostituendo a una miriade di azioni individuali spesso solo potenziali una unica azione, più probabile.

Procedendo "a rovescio", si noti che controparte dell'azione collettiva dev'essere necessariamente un imprenditore – nella accezione più comunitaria del termine che comprende anche soggetti privi di scopo di profitto (eventualmente, anche enti pubblici) – o un professionista, qualcuno cioè che ha tenuto il comportamento lesivo nell'ambito della propria attività professionale.

Più complesso è il discorso sulla legittimazione attiva, riconosciuta alle associazioni iscritte nel registro nazionale di cui agli artt. 138 e 139 cod. cons., ma anche alle associazioni e ai comitati "adeguatamente rappresentativi degli interessi collettivi fatti valere", il che apre la possibilità anche ad associazioni la cui rappresentatività sia limitata al solo livello locale, e soprattutto – fenomeno che potrebbe talora rivestire un certo rilievo pratico – a comitati spontanei, sorti ad hoc. In tutti i casi, si tratta di soggetti chiamati a far valere in giudizio diritti altrui: i diritti dei singoli, appunto, i quali possono approfittare di tale chance, oppure restare alla finestra. Ovviamente, l'incognita principale a questo proposito è data dal fatto che la "adeguata rappresentatività" della associazione non registrata o del comitato è un concetto che non trova nessun parametro nella nuova disposizione, e sarà perciò inevitabilmente lasciato alla totale discrezionalità del giudice.

Il modo per "entrare" nel giudizio è duplice, con caratteristiche ed effetti notevolmente diversi: in tutti i casi, lo schema seguito in Italia è quello del cosiddetto "opt-in"<sup>3</sup>.

Il primo – e probabilmente non il più interessante nella mente del legislatore – è quello dell'intervento. Si tratta della (quasi) normale applicazione di un istituto del processo civile, che in qualsiasi giudizio permette di divenire parte in senso tecnico. Nell'azione collettiva, la normalità diviene peculiarità. E' solo con l'intervento (e con i relativi costi), infatti, che un singolo può raggiungere immediatamente quei risultati che potrebbero essere perseguiti mediante una azione individuale: farsi assistere da propri legali, seguire una linea difensiva propria e soprattutto ottenere in via diretta, con la sentenza che definisce l'azione collettiva, una liquidazione completa del danno.

Al contrario, l'altro meccanismo – l'adesione, che si perfeziona semplicemente con "comunicazione scritta" alla associazione che agisce – rende anch'esso il singolo parte del procedimento, e dunque destinatario a tutti gli effetti dell'efficacia della sentenza, e vale ad interrompere la prescrizione del credito individuale al risarcimento, ma senza tutte le conseguenze processuali proprie dell'atto di intervento. E

soprattutto, senza ottenere subito la totale liquidazione del danno.

E' facile immaginare che gli interventi saranno mediamente meno numerosi delle adesioni, anche per il costo assai maggiore che essi comportano. Certo, permane il rischio che la causa si appesantisca enormemente, per l'esame di questioni personali ai vari intervenienti, specie se questi fossero di numero elevato, o portatori di domande di accertamento particolarmente complesse, con un apparato articolato di prove, ecc.: potrebbe essere vanificato uno dei fini della *class action*. Unico limite sarà dato dall'applicazione delle ordinarie norme processuali civili sull'intervento di terzi nel giudizio, che è possibile fino alla precisazione delle conclusioni (art. 268 c.p.c.). Di fatto, neppure questo limite sussiste invece per le adesioni, dichiaratamente possibili "fino all'udienza di precisazione delle conclusioni del processo di appello", così prospettando il rischio che il giudizio possa arrivare fino alla soglia della sentenza di secondo grado, per essere poi rigettata solo a quel punto, per totale mancanza di adesioni (una mancanza che non preclude lo svolgimento di due gradi di giudizio: e questa sarebbe economia processuale?).

Altro problema che è stato opportunamente evidenziato è quello delle reiterazioni e sovrapposizioni, che potrebbero verificarsi rispettivamente se l'associazione, dal momento che non porta in giudizio diritti propri, decidesse di agire una seconda volta per gli stessi fatti, ma con adesione consentita solo a coloro che, nel primo giudizio, non avevano aderito (reiterazione); o qualora una diversa associazione agisse, anche in contemporanea, per la tutela dei diritti di consumatori o utenti che non abbiano aderito alla prima azione (sovrapposizione). E' possibile?

Il problema è collegato ai limiti dei poteri dei singoli consumatori. Da un lato, coloro che hanno già fatto adesione o intervento in una *class action*, anche in caso di sentenza di rigetto per motivi di merito non possono più agire, né in via individuale né collettiva, per la medesima fattispecie (*ne bis in idem*: ma ci si potrebbe scontrare con la difficoltà pratica, soprattutto in casi di azioni molto numerose, di verificare che nessuno degli aderenti alla prima azione aderisca anche alla seconda). Dall'altro, la norma non risolve il dubbio se altri consumatori, rimasti estranei al primo giudizio, possano aderire o meno ad altre azioni collettive aventi ad oggetto lo stesso diritto: in caso di risposta negativa, non avrebbe neppure più senso chiedersi se vi sia una simile legittimazione delle associazioni.

Vedendo il problema dal lato dell'impresa, la sola cosa certa, stando alla lettera della norma, parrebbe il formarsi di un giudicato sui diritti dei consumatori aderenti o intervenuti. Per il resto, nessun effetto sui successivi processi (indi-

(<sup>3</sup>) In contrapposizione al sistema del cosiddetto "opt-out", scelto in molti paesi (negli USA e, per quanto concerne l'Europa, in Olanda ad esempio), che considera tutti gli appartenenti ad una "class" (quali, sempre a titolo esemplificativo, i consumatori di un certo prodotto) come investiti *ex lege* dagli effetti della sentenza che accerta l'illecito, salva la possibilità per ciascuno di chiedere l'esclusione dalla classe.



duali o, se considerati possibili, collettivi) con consumatori o utenti non aderiti né intervenuti nel primo processo; e nessun precedente vincolante. In caso di esito negativo per l'impresa, nessun pregiudizio per risultati più favorevoli in future *class actions*, ma neppure un impedimento a che la stessa impresa sia eventualmente convenuta in altri giudizi collettivi o individuali (con un possibile progressivo incremento dell'ammontare complessivo dei risarcimenti).

In realtà, il dubbio principale è un altro: sono *in sé* possibili altre azioni collettive (da parte della stessa o di altre associazioni) aperte – beninteso – all'adesione o all'intervento di altri singoli? La disciplina è talmente scarna e vuota sul punto, da obbligare a svolgere ogni riflessione al condizionale: come non si è mancato di notare, la norma (al comma 5) fa espressamente salvi i successivi giudizi individuali, senza menzionare future cause collettive, il che potrebbe anche significare che queste ultime sono esclusi. La lettura è, però, solo apparentemente logica: far "salva l'azione individuale" significa anzitutto escludere che l'azione collettiva assuma il monopolio della tutela di quei diritti; ma la norma non dice: "solo" l'azione individuale. L'idea che altre *class actions* siano possibili non sembra, pertanto, negata in modo chiaro. Ancora una volta, l'operatore deve lamentare l'imprecisione del legislatore come ennesimo fattore di incertezza<sup>4</sup>.

Senza dire della difficoltà di dare un significato concreto a quell'attributo "collettivo", che deve caratterizzare l'interesse-presupposto per l'azione. Quanti devono essere i soggetti lesi, perché si possa parlare di "interesse collettivo"? Quale deve essere la cosiddetta "numerosity" minima? Anche questa è una domanda che – nella sua semplicità – è stata posta dagli studiosi del processo civile, ma che non trova alcuna risposta pratica, lasciando quindi spazio a tutta la più ampia e varia casistica, rimessa alla discrezionalità del giudice fino all'arbitrio.

### 3. - La fase liquidatoria

Si tratta, almeno dal punto di vista della struttura del processo, della vera peculiarità del sistema della nuova *class action*.

La fase giudiziale ha una funzione essenzialmente accertativa dell'esistenza di un diritto a essere risarciti, in generale, e non dell'entità del risarcimento. Essa, infatti, conduce ad una sentenza che fundamentalmente accerta il fatto, e

accerta che esso è illecito, mero presupposto dei diritti soggettivi dei singoli; in essa il giudice, secondo il comma 4, tutt'al più stabilisce i criteri per la determinazione del danno, e solo in casi eccezionali indica già nella sentenza collettiva un minimo risarcitorio, con relativa condanna (una sorta di provvisoria).

Seguirà poi una fase liquidatoria del tutto stragiudiziale, nella quale si determina l'entità dei diritti soggettivi di ogni intervenuto o aderente. La norma prevede, a questo punto, un "bivio":

- o l'impresa condannata, entro 60 giorni dalla notifica della sentenza, deposita in cancelleria una proposta, la quale sarà poi comunicata "a tutti gli aventi diritto" (aderenti o intervenuti, non fa differenza), e che – se accettata – diverrà titolo esecutivo;

- oppure, se l'impresa non formula una tale proposta (ma lo stesso avviene "se non vi è stata accettazione" entro 60 giorni dalla comunicazione della proposta)<sup>5</sup>, si passa alla cosiddetta "liquidazione conciliativa", la quale potrà avvenire o tramite una "camera di conciliazione" (organismo temporaneo, costituito *ad hoc* dal presidente del Tribunale, su istanza degli aventi diritto alla liquidazione del risarcimento), oppure tramite organismi di conciliazione già esistenti (quali le Camere di conciliazione delle CCIAA) istituiti ex art. 38, d.lgs. n. 5/2003 (disciplina di riforma del diritto societario); in ogni caso, questa seconda tipologia di liquidazione è avviata su istanza dell'obbligato.

### 4. - Azioni collettive e imprese alimentari

Occorre dire che, in effetti, il settore alimentare non parrebbe doversi preoccupare delle nuove azioni collettive molto più di altri settori produttivi.

Ritornando ai tre casi in cui la *class action* opera, si nota ad occhio nudo che, ad esempio, ben poco investe il settore alimentare la prima ipotesi (diritti risarcitori o restitutori derivanti al consumatore da violazione dell'art. 1342 c.c.): è ben raro che il consumatore di alimenti acquisti il prodotto mediante un contratto per adesione, con moduli o formulari. Si tratta di tecniche contrattuali decisamente più diffuse, se mai, nel segmento B2B (contratti di fornitura e somministrazione, di *vending*, ecc.), ma in tal caso chi compra non è un "consumatore", ma un'impresa che acquista la sostanza alimentare per usarla come materia prima, come ingrediente, oppure per rivenderla a sua volta. Non saremmo in

(<sup>4</sup>) Diversa è la soluzione nei sistemi impostati sul principio dell'*opt-out*: là, chi individualmente si autoesclude dalla *class* sceglie, per ciò stesso, di poter agire, in futuro, unicamente da solo; ma ciò non è strano, poiché in quel contesto tutti gli altri, ossia tutti coloro che non hanno esercitato il diritto di *opt-out*, sono automaticamente destinatari degli effetti della sentenza collettiva, e non potrebbero pertanto aderire ad altre azioni, col rischio di contrasto fra giudicati.

(<sup>5</sup>) Salvo stabilire poi cosa significa "se non vi è stata accettazione": si intende "se nessuno accetta" (sicché, se invece uno solo accettasse, costui vincolerebbe anche gli altri, rendendo la proposta titolo esecutivo anche per loro)? oppure significa che la soluzione alternativa – quella della camera di conciliazione, che si sta per prendere in esame – opera soltanto per coloro che non hanno accettato la proposta, restando quindi possibile una differenziazione fra chi ha accettato e chi no?

presenza, quindi, di quel soggetto che, rientrando nella nozione di consumatore data dal codice del consumo, è legittimato ad aderire a una *class action*; né una associazione di consumatori sarebbe quindi legittimata ad agire. Oppure si tratta di contratti, anche fra imprese e consumatori, diffusi in altre parti del mercato (ad esempio nella vendita di servizi o prodotti finanziari).

Ben diverso è il discorso se si guarda alla seconda ipotesi di azione collettiva: quella avente ad oggetto il diritto al risarcimento o restituzione per "atti illeciti extracontrattuali". L'espressione usata dal legislatore è assai ampia, tale da ricomprendere certamente anche la responsabilità da prodotto difettoso<sup>6</sup>.

Si tratta evidentemente del caso più sensibile e preoccupante per l'impresa alimentare, per tante ragioni: perché il prodotto alimentare – come è noto, e come la recente legislazione comunitaria in tema di sicurezza dei cibi ha indirettamente enfatizzato – è un veicolo di potenziali danni "di massa" (soprattutto laddove il prodotto sia distribuito su larga scala); perché la tipologia di danno, connessa al tipico utilizzo del prodotto alimentare (ingestione: v. l'art. 2 del reg. CE 178/02), è potenzialmente assai lesiva, ossia incidente su un bene, quale la salute, la cui lesione può generare – ma non è detto, per fortuna – conseguenze, sia patrimoniali che non patrimoniali, molto rilevanti; perché infine il secondo degli aspetti appena evidenziati, combinato alla sommatoria dei risarcimenti che può derivare dalla numerosità, rischia di avere un effetto dirompente sulla sopravvivenza stessa dell'impresa.

Il problema, in concreto, si aggrava ancor più quando si considerano i *novel foods*, la cui novità potrebbe portare con sé profili di rischio non valutati a sufficienza (malgrado la ponderosità delle sperimentazioni che occorrono per

ottenere l'autorizzazione all'immissione in commercio, e la conseguente onerosità del dossier)<sup>7</sup>.

Quanto alla terza ipotesi (l'azione collettiva per risarcimento del danno conseguente a pratiche commerciali scorrette o comportamenti anticoncorrenziali), a prescindere dalle perplessità che si potrebbero esprimere in via generale (ma non è questa la sede)<sup>8</sup>, sono le pratiche commerciali scorrette a rilevare maggiormente per il settore alimentare, dove la comunicazione al consumatore – nelle forme dell'etichettatura, della pubblicità, della presentazione e dei *claims* – è minuziosamente disciplinata, e dove è più facile immaginare una scorrettezza pregiudizievole. Si pensi, a titolo di esempio, all'acquisto di un prodotto per effetto di pubblicità ingannevole (la cui definizione normativa fa riferimento proprio a quei messaggi che, ingannando l'acquirente su qualche profilo o caratteristica, ne determinano una decisione d'acquisto diversa da quella che si sarebbe avuta senza la comunicazione decettiva).

Abbandonando l'approccio puramente teorico, si impone una osservazione concreta: il danno per il consumatore solo raramente dovrebbe avere entità rilevante. Certo, può immaginarsi qualche consumatore che faccia valere anni e anni di acquisti ripetuti dello stesso prodotto – magari un prodotto assai costoso, in quanto presentato come avente proprietà eccezionali – e che, a seguito della scoperta ingannevolezza della pubblicità, chieda la restituzione di quanto speso per gli acquisti. Oppure – se nel concetto di pratica commerciale scorretta si fa rientrare anche l'uso non consentito di *claims*, il che non pare dubbio – il caso di un consumatore che, reputando il prodotto adeguato al proprio stato di salute a causa di un *claim* mendace, ne faccia un consumo molto elevato, con conseguente danno fisico<sup>9</sup>.

Il più delle volte, però, è facile immaginare che il consuma-

(<sup>6</sup>) Cfr. la direttiva 85/374/CE (e al d.P.R. 24 maggio 1988, n. 224, e successive modifiche e integrazioni, inclusa la direttiva 1999/34/CE attuata in Italia col d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 25, che ha esteso la disciplina alle materie prime agricole, prima escluse, e quindi a un enorme numero di prodotti alimentari).

(<sup>7</sup>) Viene, in effetti, da chiedersi se l'esistenza di una così articolata e stringente (e onerosa, in tutti i sensi) procedura autorizzatoria permetta – una volta che l'impresa abbia fornito nel modo più onesto e trasparente alle autorità competenti tutte le informazioni previste dal reg. CE n. 258/97 – di addossarle qualche responsabilità. E probabilmente la risposta deve essere negativa, posto che la *ratio* sottostante alla autorizzazione dovrebbe essere quella di condizionare in modo assoluto l'immissione in commercio al compimento di un *risk assessment* il più possibile completo ed esaustivo, alla luce dei dati scientifici e delle migliori valutazioni scientifiche del momento. In più, la clausola di salvaguardia – art. 12, reg. CE n. 258/97 – dovrebbe portare a una immediata sospensione dell'autorizzazione laddove emergano nuovi dati o valutazioni scientifiche. Il discorso parrebbe essere diverso solo per i *novel foods* costituiti da, derivanti da, o contenenti OGM (ai sensi dell'art. 1, par. 2, lett. a) e b), del reg. n. 258), per i quali occorre invece considerare il dettato dell'art. 7, par. 7, del reg. CE n. 1829/2003: "La concessione dell'autorizzazione non riduce la responsabilità generale in campo civile e penale di un operatore del settore alimentare in relazione all'alimento in questione", principio che però non troviamo né nella direttiva generale sugli OGM, né nel regolamento sui *novel foods*.

(<sup>8</sup>) Il danno da comportamento "anticoncorrenziale" farebbe pensare a un danno subito da un imprenditore, e non da un consumatore: la concorrenza scorretta o sleale, infatti, è un tipico illecito fra imprese, ed è l'imprenditore il soggetto legittimato a farlo valere. Occorre quindi immaginare che la *class action* da comportamento anticoncorrenziale si riferisca solo a eventuali danni indiretti, a "ricadute" sul consumatore di violazioni dei doveri di correttezza nella concorrenza tra imprese.

(<sup>9</sup>) Si pensi a cosa potrebbe accadere laddove fosse reclamizzato come "senza zucchero" un alimento che in realtà ne contiene, ed esso fosse consumato abbondantemente, con conseguenze nocive, da un soggetto diabetico convinto di poterne mangiare a volontà senza rischi. L'ipotesi non rientrerebbe nella fattispecie dell'illecito extracontrattuale puro e semplice (non vi sarebbe una condotta direttamente lesiva, né un "difetto" in senso tecnico del prodotto), ma il danno sarebbe indiretto, eppure sanzionabile tramite l'azione collettiva, per essere comunque riconducibile alla ingannevolezza della presentazione, della etichettatura o della pubblicità, che ha indotto il consumatore in errore sulle proprietà dell'alimento, e quindi lo ha spinto a "danneggiarsi da sé", mediante un consumo che, senza quella pubblicità o etichettatura, non sarebbe avvenuto.

tore abbia a far valere il diritto alla restituzione del prezzo pagato per una o alcune confezioni di prodotto, o poco più. Se si andasse oltre queste ipotesi, il danno da pubblicità ingannevole sarebbe un concetto estremamente vago, difficile da quantificare e da provare, col rischio, da un lato, di un rigetto quasi sistematico della domanda e, dall'altro, di una compressione del diritto di difesa dell'impresa, del formarsi di una giurisprudenza equitativa o, peggio ancora, "presuntiva".

Sorge poi – in questo come negli altri casi considerati – un problema trasversale, e peculiare, a tutto il settore dei prodotti alimentari: il fatto che di norma le tipiche modalità delle operazioni di acquisto di alimenti siano scarsamente formalizzate; anzi, per lo più totalmente prive di qualsiasi formalità. Il comportamento tipico di tutti noi consumatori di alimenti è la conclusione di un contratto per fatti concludenti: transitiamo (anche alquanto distrattamente) davanti a uno scaffale, vediamo ciò che ci interessa, lo inseriamo nel carrello, lo portiamo alla cassa e lo paghiamo. Nei piccoli negozi lo indichiamo al gestore e lo paghiamo. Niente di più. Sovente, l'unico segno documentale che rimane dell'operazione di acquisto è lo scontrino fiscale, che tra l'altro (specie nei piccoli esercizi commerciali al minuto) talvolta non riporta indicazione dello specifico tipo di prodotto comprato, e che comunque quasi mai viene conservato per molti giorni<sup>10</sup>.

Tutte queste considerazioni per evidenziare che, in sede di azione collettiva, la prova del collegamento causale fra danno individuale e difettosità della singola unità di prodotto (che suppone dimostrato anche di aver acquistato e consumato il prodotto) è molto, molto difficile.

L'art. 140 bis cod. cons. è estremamente vago sul punto della prova del diritto su cui si basa l'adesione, il che potrebbe far propendere per l'utilizzabilità di qualsiasi prova. Per ciò che concerne i consumatori che intervengono nel giudizio collettivo (in senso tecnico, mediante vero e proprio atto di intervento) non pare potersi sfuggire alle regole generali, che vogliono ogni interveniente legittimato a compiere le attività processuali che, al momento dell'intervento, siano ancora consentite alle altre parti già costituite. Si immagini, però, cosa potrebbe accadere, in termini di complessità della procedura, se anche a ciascuno degli "aderenti" – e potrebbero essere migliaia – fosse richiesto di dimostrare almeno di aver acquistato e/o consumato il prodotto (secondo che il danno sia conseguente al semplice acquisto, o al consumo); se centinaia, o migliaia, di ade-

renti alla causa collettiva avessero l'onere non solo di produrre copia dello scontrino, ma anche (laddove lo scontrino non dica di quale prodotto si tratti) di provare per testimoni che quel prodotto è stato effettivamente da loro acquistato in quella data, presso quell'esercizio commerciale<sup>11</sup>; e/o che quel prodotto, di quella confezione, è stato effettivamente ingerito da chi si afferma danneggiato; ecc. E d'altra parte, se così non fosse, occorrerebbe ipotizzare un gravissimo profilo di incostituzionalità del nuovo istituto, nel quale in tal caso – una volta appurata la dannosità dell'alimento o della pratica commerciale scorretta – l'accertamento dell'esistenza dei singoli diritti individuali al risarcimento o al rimborso prescinderebbe dalla prova. Con quale tutela per il diritto di difesa dell'impresa?<sup>12</sup>

Nessuna delle due alternative – attività istruttorie per centinaia o migliaia di posizioni individuali, o condanna risarcitoria senza prova del danno individuale concreto – appare accettabile. Il problema è orizzontale, comune a tutti i settori; ma le abitudini commerciali tipiche del settore alimentare gli attribuiscono, per quest'ultimo, caratteri di speciale gravità.

## ABSTRACT

### ***Class actions and food businesses' liability and contracts: early (many) doubts and early reflections***

*The brand new Italian class actions, of course, are not specifically dedicated to the food sector: they concern actually all the consumers (and their associations) as such, no matter what kind of product they buy. But, there's no doubt that food businesses, after the increasing number of rules providing new obligations and liabilities continuously brought by the EC food legislation in the last decades, are really worried about this new judicial instrument.*

*This article aims to explain, in a simplified and not too technical manner, the way the Italian class action seems to be going to work, and the main problems arising from the too many lacks and uncertainties, which can be found in analyzing the new legal text.*

*Finally, the peculiarities of the food sector in applying the new form of collective lawsuit are focused, particularly attempting to stress the interactions between the kinds of class torts explicitly provided by the new Section of the Italian "consumers' code", and the problems concerning*

<sup>(10)</sup> Diverse sono le abitudini dei consumatori con riguardo, ad esempio, ai beni durevoli, per i quali – quanto meno – è consuetudine conservare scontrini e documentazione di acquisto, per l'eventuale necessità di far valere una garanzia; o addirittura inviare al produttore, con un timbro del rivenditore, una scheda di attivazione della garanzia; ecc.

<sup>(11)</sup> Il che potrebbe essere non irrilevante, ad esempio nel caso in cui un lotto o una partita di prodotto dannoso sia stata individuata e circoscritta a poche rivendite.

<sup>(12)</sup> Il problema non si pone in quegli ordinamenti in cui, alla fase propriamente collettiva dell'accertamento dell'esistenza del diritto della "class" al risarcimento, segua un secondo giudizio – individuale e facilitato dall'accertamento già compiuto in sede collettiva – che determini il diritto individuale sulla base delle normali regole processuali sulla prova.

*contracts and civil liability which typically (and more often) involve food businesses and food operators: such as – for example – the torts deriving from the EC directive on defective products, or the unfair commercial practices, especially*

*where consisting in misleading or comparative advertising, deceptive labeling, misleading use of nutrition or health claims, etc.*

## Le “Linee Guida per la coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e geneticamente modificate”

Lorenza Paoloni

### 1. - La coesistenza in Italia

All'indomani della sentenza della Corte Costituzionale del 17 marzo 2006, n. 116<sup>1</sup>, si è venuto a creare un ingombrante vuoto normativo che ha posto il legislatore nazionale di fronte ad un compito non semplice, in ordine alla regolamentazione della c.d. coesistenza tra colture agricole diverse, e che a tutt'oggi deve ancora essere portato a termine. Compito reso ancor più complicato in ragione della divergenza di interessi (a livello comunitario e a livello nazionale e regionale) che gravitano sulla scelta “epocale” riguardante le produzioni geneticamente modificate e che coinvolgono, in modo sempre più avvolgente, l'opinione pubblica.

Significativa, è al riguardo, la risonanza che ha avuto la recente consultazione nazionale promossa dalla coalizione *ItaliaEuropa – liberi da ogm*<sup>2</sup>; la consultazione ha costituito un interessante esempio di democrazia partecipata su una questione che, è inutile nascondere, giunge a toccare la sensibilità dei membri della società civile e non solo per i suoi eventuali e paventati riverberi sulla salute del consumatore di alimenti<sup>3</sup>.

La pronuncia della Consulta che, come è noto, si era soffermata prevalentemente sui profili della distribuzione delle competenze legislative in materia di OGM, non chiaramente disciplinati nel d.l. n. 279 del 2004, come convertito nella legge 28 gennaio 2005, n. 5, è giunta a dichiarare l'illegittimità degli artt. 3, 4 e 7 del testo normativo ovvero di quella parte della legge che dettava i parametri per la definizione delle norme quadro per la coesistenza, dei piani di coesistenza e delle regole di responsabilità per danni causati dall'inosservanza delle misure di coesistenza.

Tali disposizioni, nello stabilire le modalità per adottare le “norme quadro per la coesistenza” prevedevano “*un atto statale dalla indefinibile natura giuridica*” che doveva trovare attuazione mediante piani regionali di natura amministrativa. I giudici hanno ritenuto che “*scelte del genere sono...lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo*”.

La sentenza non ha però travolto gli artt. 1 e 2 della legge qui richiamata lasciando, pertanto, irrisolto il problema della regolamentazione della coesistenza tra colture agricole tra loro non omogenee e mantenendo la moratoria in ordine alla coltivazione di PGM.

Le due disposizioni superstiti puntano, infatti, alla salvaguardia del principio di coesistenza tra colture diverse al fine di “tutelare le peculiarità e le specificità produttive e, per quanto riguarda le caratteristiche delle relative tipologie di sementi, in modo da evitare ogni forma di commistione tra le sementi transgeniche e quelle convenzionali e biologiche” atteso che, come è noto, nell'ordinamento comunitario la coltivazione di PGM non è vietata anche se, per poter essere realizzata, necessita di un'apposita autorizzazione.

Nel frattempo è intervenuta la Conferenza delle Regioni e delle province autonome che ha approvato, all'unanimità, le “Linee Guida per le normative regionali di coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e geneticamente modificate” predisposte dal Gruppo di Lavoro Tecnico Interregionale sugli OGM all'uopo istituito<sup>4</sup>.

(<sup>1</sup>) Gazz. Uff., 22 marzo 2006, n. 12. Sulla sentenza si richiamano le pertinenti note di commento di E. SIRSI, *Ogm e coesistenza con le colture convenzionali*, in *AIM*, 2006, 409.

(<sup>2</sup>) La Coalizione ha promosso, negli ultimi mesi del 2007, una sorte di referendum cui hanno aderito molti cittadini e di questi ben 3 milioni e 600 mila hanno firmato per mantenere le produzioni agroalimentari libere da Ogm. Per alcuni dati al riguardo si può consultare il sito [www.consigliodirittigenetici.org](http://www.consigliodirittigenetici.org).

(<sup>3</sup>) Anche il Dipartimento per l'agricoltura e l'ambiente britannico (DEFRA) ha avviato nel 2006 una consultazione pubblica per raccogliere proposte, critiche e commenti su norme e misure tecniche per la gestione della coesistenza tra colture GM, convenzionali e biologiche. I principali argomenti proposti nel documento di consultazione sono stati: piano per le misure speciali per la coesistenza da applicare in Inghilterra; eventuali misure speciali per la coesistenza tra colture GM e biologiche; regole per il risarcimento; istituzione di un registro pubblico delle colture GM; regole per OGM-free.

(<sup>4</sup>) Le Linee Guida sono state approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 18 ottobre 2007; il Gruppo di lavoro Tecnico Interregionale dovrà completare i lavori entro maggio 2008.

Esse costituiranno la base per la futura stesura delle leggi regionali in materia di coesistenza ma prima dovranno essere notificate agli organi tecnici della Commissione europea. A tal fine la Conferenza dà mandato al Gruppo di Lavoro Tecnico Interregionale sugli OGM di supportare la Commissione Politiche Agricole "aprendo il confronto tecnico con i servizi della Commissione Europea e con gli uffici competenti del MiPAAF; elaborando la proposta di modifica della legge 5/2005; producendo una prima relazione sullo stato dell'arte delle procedure di campionamento e analisi delle diverse matrici per il rilevamento della presenza di OGM".

Il documento in esame ha, pertanto, natura interlocutoria e la sua efficacia potrà essere valutata solo al termine di attuazione delle procedure sopra descritte.

## 2. - Le Linee Guida: i contenuti

E' evidente che la scelta della coesistenza operata dalla Conferenza Stato-Regioni, pur risultando in linea con la legge nazionale parzialmente rimossa dalla pronuncia della Corte costituzionale, rappresenta già un'opinione forte, che può far presagire un'accettazione *tout court* della convivenza delle produzioni transgeniche con quelle convenzionali ma che non appare condivisa, per contro, dalle numerose Regioni che si sono già dichiarate OGM free<sup>5</sup>. Del resto è evidente che con tali opzioni si riesce ad apprestare mere misure di contenimento degli opposti interessi della tutela ambientale e dello sviluppo scientifico, ma non si riesce ad evitare la compromissione della diversità agro-biologica.

Al riguardo sembra utile richiamare una delle ultime leggi emanate in materia di organismi geneticamente modificati<sup>6</sup> il cui contenuto, sul punto specifico qui in esame, conferma quanto appena enunciato.

La Regione Lazio ha operato una scelta contraria alla coltivazione e all'allevamento a qualsiasi titolo di OGM. La normativa regionale consente, infatti, la sola emissione di OGM a fini sperimentali (art. 3), autorizzate ai sensi del Tit. II del d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224 (concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati) purché in "ambiente chiuso e confinato" espressamente definito da un apposito regolamento regionale.

Qualora dovessero essere autorizzate emissioni di OGM per finalità diverse da quelle esplicitamente enunciate nel sopra citato art. 3, la Regione si riserva di chiedere, davanti all'autorità competente, l'invalidazione dei provvedimenti autorizzatori relativi ad emissioni che "producono o possono produrre contaminazione biologica dannosa per l'agricoltura regionale ovvero per la flora spontanea o la fauna selvatica".

La coesistenza, nelle Linee Guida, viene interpretata, secondo l'opinione corrente, come una scelta necessaria per non compromettere la biodiversità dell'ambiente naturale e per garantire la libertà di iniziativa economica degli imprenditori agricoli, il diritto di scelta dei consumatori e la qualità e la tipicità delle produzioni agroalimentari nazionali. Tali parametri erano già presenti nella Raccomandazione 2003/556/CE della Commissione che, pur non essendo un atto vincolante, ha indirizzato il legislatore nazionale nella definizione dei contenuti della legge sopra richiamata<sup>7</sup>. La legge n. 5/2005<sup>8</sup>, peraltro, non è stata notificata agli uffici di Bruxelles ed, al momento, solo in sette paesi della Comunità risultano operative normative che disciplinano la coesistenza<sup>9</sup>.

Il dato non è tranquillizzante se si considera quanto emerge dalle Linee guida, ovvero l'aumento del numero degli Stati membri che stanno optando per l'introduzione delle coltivazioni geneticamente modificate senza supportare la scelta con l'adozione di adeguate misure di coesistenza. La Commissione intende intervenire al riguardo stilando apposite Linee guida tecniche riferite alle singole colture.

Tornando al documento in esame esso ha lo scopo di fornire gli indirizzi comuni alle regioni per realizzare un sistema di regole omogenee in materia di coesistenza su tutto il territorio nazionale.

Nella valutazione delle realtà agro-ambientali, sulle quali dovranno incidere le misure in materia di coesistenza, si dovrà tener conto delle vocazioni territoriali ed in particolare oltre alle caratteristiche orografiche, climatiche, ect, delle superfici interessate ed alla loro analisi socio-economica, si prenderanno in considerazione, tra gli altri dati, la presenza di produzioni tipiche locali (DOP, IGP, VQPRD, ecc.) e di quelle biologiche, le caratteristiche naturalistico-ambientali ed i vincoli presenti; i potenziali effetti positivi e negativi derivanti dalla coltivazione di specie GM.

Si ribadisce che il principio di precauzione plasmerà le scel-

(5) Le Regioni che hanno legiferato in base al principio della "tolleranza zero" si rifiutano di accogliere nel proprio territorio coltivazioni con sementi geneticamente modificate o prevedono divieti in alcune zone, fermo restando il mantenimento delle aree ove si praticano coltivazioni a fini scientifici.

(6) L.R. 6 novembre 2006, n. 15, *Disposizioni urgenti in materia di organismi geneticamente modificati*, in *BURL*, 10 novembre 2006, n. 31.

(7) In argomento L. Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005, 52.

(8) Sulla legge, diffusamente, sempre L. Paoloni, *op. cit.*, 59 ss.

(9) E' quanto risulta dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Relazione concernente l'applicazione delle misure nazionali sulla coesistenza di colture geneticamente modificate e l'agricoltura convenzionale e biologica" del 9 marzo 2006 - COM(2006) 104 definitivo.

te normative e sarà indirizzato a salvaguardare le produzioni agro-alimentari convenzionali e biologiche da eventuali contaminazioni con OGM.

Le misure di precauzione verranno applicate sia a livello aziendale che territoriale.

A livello aziendale occorre vigilare mediante modalità di intervento differenziate: dalla separazione dei campi, dedicati a sistemi di agricoltura diversi, alla scelta delle sementi ed alla loro conservazione; dalle operazioni colturali alle varie fasi della produzione, del trasporto, del magazzinaggio, della trasformazione, del condizionamento, dei sistemi di registrazione per la tracciabilità. In particolare l'obbligo della tracciabilità e della rintracciabilità del prodotto transgenico ricade sugli operatori che fanno uso di PGM e coinvolge l'intera filiera produttiva.

La misura di precauzione si estende anche al ritorno alla coltivazione di colture convenzionali su un terreno che aveva già ospitato una coltura geneticamente modificata: per tre anni la coltura sarà considerata transgenica e ad essa si applicheranno le stesse regole riguardanti le PGM. Il divieto delle coltivazioni delle varietà geneticamente modificate sessualmente compatibili con quelle della stessa specie vale, infine, nel caso in cui in azienda si svolga la produzione di sementi convenzionali e biologiche.

Il documento, come si è poc'anzi anticipato, prevede misure precauzionali che riguardano la definizione delle aree di esclusione e la gestione delle aree di confine; ciò al fine di salvaguardare le caratteristiche ambientali, la biodiversità e gli aspetti socio-economici delle aree selezionate attraverso le scelte operate a livello regionale ma anche con l'intento precipuo di evitare contaminazioni che potrebbero conseguire alle inadeguate misure cautelari assunte dalle singole aziende.

Senza altro escluse dalla coltivazione di PGM risultano le aree protette ai sensi della legge n. 394/1991 e, segnatamente, le zone di cui all'art. 12, comma 2<sup>o</sup><sup>10</sup>; le aree destinate alla tutela di particolari habitat; le risorse faunistiche e floristiche di particolare interesse comunitario ai fini della tutela della biodiversità; i siti di conservazione della biodiversità agraria individuate ai sensi di leggi o disposizioni regionali ove esistenti; i bacini golenali.

I vincoli riguardano, ovviamente, anche i territori contraddi-

stinti da marchi di qualità e tipicità - con esclusione di quelli in cui è espressamente previsto l'uso di PGM nel disciplinare di produzione - ove non potranno essere coltivate PGM sessualmente compatibili con la specie interessata dal marchio.

Parimenti escluse sono le aree omogenee assoggettate a regime di coltivazione biologico e integrato. E' facoltà delle Regioni e delle Province autonome istituire specifiche "aree chiuse" in cui viene vietata la coltivazione di PGM e nelle quali si procede a realizzare materiale di riproduzione e propagazione. Si riconosce agli agricoltori il potere di stipulare accordi volontari per la delimitazione di ulteriori aree di esclusione dalla coltivazione di PGM; ai Comuni spetta la ratifica degli accordi volontari a condizione che siano conclusi dalla maggioranza dei soggetti interessati e la cui durata non deve essere inferiore ai cinque anni<sup>11</sup>.

Di grande attualità, con riferimento al grido d'allarme lanciato dalla stampa in ordine a quello che è stato definito il «collasso delle arnie», ovvero la scomparsa delle api dai nostri territori causata - secondo alcuni - anche dal proliferare degli OGM, appare la menzione degli interventi che le Regioni e le Province Autonome possono promuovere per stabilire le distanze minime di separazione delle colture GM dagli allevamenti stanziali di api registrati dalle autorità competenti. Naturalmente la previsione, oltre a tutelare la sopravvivenza delle api, punta a circoscrivere il lavoro di trasmissione del polline, da una pianta all'altra, che tali insetti come è noto svolgono e che rappresenta una delle cause più comuni di cross-pollination.

La coesistenza va regolamentata anche nelle zone di confine attraverso la stipula di accordi bilaterali internazionali tra Stati confinanti che risultano promossi dalle Regioni interessate.

Per quanto concerne l'attività sperimentale con PGM ed il collaudo di varietà di sementi GM autorizzate per l'iscrizione nei registri varietali OGM, secondo quanto prescrive la legge sementiera nazionale, le presenti "Linee Guida" dispongono in ordine sia alla sperimentazione con OGM non autorizzati alla commercializzazione che per quelli autorizzati al commercio per l'iscrizione ai registri delle varietà OGM.

(<sup>10</sup>) L'articolo disciplina il piano per il parco che deve essere redatto dall'Ente parco. Il piano suddivide il territorio in base al diverso grado di protezione, prevedendo: a) *riserve integrali* nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità; b) *riserve generali orientate*, nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio; c) *aree di protezione* nelle quali, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'Ente parco, possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali nonché di pesca e raccolta di prodotti naturali, ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità; d) *aree di promozione economica e sociale* facenti parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

(<sup>11</sup>) In un progetto di legge in materia di OGM, attualmente al vaglio del Consiglio regionale del Veneto, è prevista la facoltà per gli agricoltori di instaurare zone libere da PGM sulla base di accordi privati al fine di risolvere situazioni particolari che possono essere determinate da: dimensioni particolari degli appezzamenti; percentuale totale di OGM nella regione; direzione del vento; tempi di fioritura; etc.

### 3. - *Obblighi per coloro che utilizzano varietà transgeniche*

Una lunga serie di obblighi incombe su "chiunque" intenda procedere alle coltivazioni transgeniche. Il "chiunque" può riferirsi senz'altro agli agricoltori ma, data la sua genericità, a nostro avviso può coinvolgere anche le imprese sementiere o gli enti di ricerca. Oltre alla richiesta di apposita autorizzazione all'ente regionale ed all'acquisizione di un *Patentino di Competenza (PC)*, il coltivatore dovrà informare le aziende confinanti - anche con segnaletica visibile - e, nel caso sia affittuario di un fondo, il proprietario ed ottenere, da questi, un formale assenso alla coltivazione di PGM. Il futuro coltivatore di piante transgeniche dovrà elaborare un *Piano di Gestione Aziendale (PGA)* e notificare la localizzazione delle coltivazioni GM nonché la data di semina effettive. Sarà compito del richiedente farsi cura della tenuta di un registro di produzione vidimato dalla Regione, procedere al pagamento della tariffa regionale per ettaro di coltivazione GM e stipulare, prima della semina, una polizza Assicurativa o fidejussoria per la copertura di eventuali danni provocati all'ambiente. C'è da notare tuttavia che, al momento, non sono ancora disponibili polizze di tal fatta. Obblighi specifici sono previsti per altri soggetti della filiera di produzione di PGM. In particolare il documento emanato dalla Conferenza si riferisce a coloro che esercitano l'attività agromeccanica ovvero a contoterzisti che forniscono servizi ai coltivatori e che, dunque, potrebbero, attraverso il trasporto o la manipolazione o la semina, diffondere sementi transgeniche su terreni diversamente utilizzati. Le imprese della filiera agroalimentare che utilizzano o commercializzano PGM sono soggette ad obblighi analoghi a quelli previsti per i coltivatori di cui si è già detto.

Le Regioni sono tenute ad istituire un registro unico regionale relativo alle coltivazioni di OGM, a predisporre un sistema informativo territoriale ed a costituire un fondo regionale, finanziato principalmente con il pagamento di tariffe e sanzioni, che andrà a coprire sia i costi sostenuti per l'applicazione delle presenti linee guida sia gli eventuali danni, non altrimenti risarcibili in base alle norme codicistiche sulla responsabilità civile, scaturenti dalla contaminazione delle colture transgeniche.

Le Linee Guida stabiliscono, altresì, la concessione di un indennizzo a coloro che subiscono un danno imputabile alla presenza di colture geneticamente modificate; l'indennizzo è dovuto a condizione che il danno non possa essere risarcito secondo le norme ordinarie dettate in materia di responsabilità civile e di danno ambientale e che il richiedente dimostri di aver subito un danno per la presenza di materiale GM nel proprio prodotto o nel proprio terreno, con danni economici quantificabili.

Il danno, ritenuto rilevante dal documento qui in esame, può riguardare in dettaglio la riduzione del prezzo di vendita del

prodotto agricolo (convenzionale o biologico) contaminato da materiale geneticamente modificato; i costi sostenuti relativi alle prove e alle analisi; le perdite indirette dovute all'impossibilità di accedere a canali di vendita particolari o a eventuali perdite di chance.

Sono, inoltre, previsti controlli specifici, da parte delle Regioni e delle province Autonome, per la verifica del rispetto degli obblighi e delle prescrizioni fissati per garantire l'attuazione delle misure relative alla coesistenza così come vengono stabilite dettagliate sanzioni amministrative in caso di mancata osservanza delle disposizioni in materia di coesistenza.

Le Linee Guida si chiudono con una serie di allegati che concernono, partitamente, le indicazioni tecniche sulle misure di precauzione distinte in *misure di carattere generale* (conservazione delle sementi, seminatrici, gestione delle attrezzature e dei macchinari, operazioni post-raccolta, coltivazione di varietà GM diverse sessualmente compatibili, gestione dell'intrusione della fauna selvatica, prelievo di residui post-raccolta, misure di tutela delle aree chiuse per la produzione di sementi) e *misure di carattere specifico* che contengono schede tecniche per le colture del mais e della colza - in quanto colture autorizzate alla coltivazione - e della soia, in qualità di coltura autorizzata all'alimentazione animale. Gli altri tre allegati si riferiscono segnatamente: ai siti per la sperimentazione ed il collaudo varietale (delle Regioni e/o delle Province Autonome) ed ai requisiti minimi che devono possedere; al sistema informativo, che dovrà, tra l'altro, censire gli appezzamenti investiti o meno a colture transgeniche; alle indicazioni tecniche sulla redazione del Piano di Monitoraggio, che deve prevedere un protocollo di analisi dettagliato in merito alla verifica dell'efficacia e della validità delle misure precauzionali e degli strumenti adottati a livello regionale.

### **ABSTRACT**

*The possibility of adventitious presence of GM crops in non-GM crops cannot be dismissed, and may have commercial implications for the farmers whose crops are affected. Consequently, suitable measures during cultivation, harvest, transport, storage, and processing may be necessary to ensure co-existence. Co-existence thus concerns only the economic implications of GMO admixture, the measures to achieve sufficient segregation between GM and non-GM production and the costs of such measures. On 18 October 2007, the Conference of regions approved the Guidelines for the development of regional regulations and best practices to ensure the co-existence of genetically modified crops with conventional and organic farming.*

## Ricerche

### Percezione del rischio alimentare da parte del consumatore e ruolo dei mass media: il caso della psicosi da influenza aviaria in Italia

Nicola Galluzzo

#### 1. - Introduzione

Il settore primario ha subito, nel corso degli anni, eventi esogeni che hanno richiamato l'attenzione sulla relazione che esiste tra agricoltura e sicurezza alimentare. La zootecnia italiana è stata caratterizzata da alcuni eventi perturbativi, ossia azioni esogene capaci di avere o di essere percepiti come fatti/atti con una elevata rischiosità per la salute del consumatore e in grado di influenzare il proprio comportamento di acquisto, molto interessanti, i quali hanno avuto delle conseguenze economicamente rilevanti per il mondo agricolo italiano, rendendo ancora più instabile il settore primario e peggiorando la bilancia commerciale e l'economia del settore primario e di altri settori che ad esso sono strettamente connessi in una prospettiva non più di filiera bensì di *agribusiness*.

#### 2. - La percezione del rischio da parte del consumatore

Negli anni sono state elaborate varie teorie e modelli matematici capaci di capire le teorie che sono alla base del rischio alimentare, dei suoi costi e dei suoi benefici anche se, non sempre, la modellizzazione matematica ha avuto degli effetti significativi imputabili ad una molteplicità di variabili in gioco e di fattori indiretti (*Khaneman-Taversky, 1979, Sato, 1999, Rai-Krewsky, 1998*). Ai modelli matematici, finalizzati a definire una ordinalità nella funzione di utilità nel rischio si sono affiancate altre interpretazione di tipo psicometrico e sociologiche, capaci di vedere il rischio in termini di costi e benefici per la società, anche se un atteggiamento ottimista non viene molto spesso influenzato dall'informazione e soprattutto da quelle notizie che enfatizzano l'aspetto salutistico (*Weinstein-Klein, 1995*). Tuttavia, la complessità delle interazioni che sono alla base della percezione del rischio sono molteplici, sulle quali un ruolo molto importante è svolto dai mass media e dalla loro capacità di veicolare un messaggio tranquillizzante e di sicurezza. Non va, inoltre, sottaciuto il ruolo della cultura nella capacità di percezione del rischio e dei problemi connessi;

infatti, il cibo, e in particolare la carne, può assumere diversi attributi e diversi pregiudizi in funzione dei diversi livelli culturali nelle società considerate, pertanto scelte etiche e culturali agiscono sulla percezione del rischio (*Fiddes, 1991*).

L'analisi dei rischi alimentari si compone di almeno tre momenti successivi tra cui il *risk management* appare essere un elemento fondamentale per proteggere la salute pubblica e per consentire al consumatore di riporre una maggiore confidenza nel *food safety* e nel *food* (*Vos-Wendler, 2006*).

#### 3.- Gli eventi perturbativi in Italia e i mass-media: analisi del consumo di carni avicole

Le campagne informative possono influenzare, in maniera diversa ed opposta, i comportamenti di acquisto del consumatore; ad ogni evento perturbativo si è sempre associato un forte calo nei consumi alimentari molto spesso dettato da un comportamento istintivo e non razionale del consumatore e al quale molto spesso non si è in grado di rispondere tempestivamente, promuovendo campagne informative e divulgative mirate ed accurate, lasciando spazio ad una informazione spot. In particolare, ai mass-media viene assegnato un ruolo di agente primario della comunicazione per conoscere il problema legato all'evento perturbativo e definire le strategie necessarie per intervenire, evitando un sensazionalismo dell'informazione (*Pellizzoni, 2006*).

Nell'Unione europea lo shock determinato dalla comparsa della psicosi da influenza aviaria, cui i mass-media hanno dato ampio risalto, ha avuto delle conseguenze diverse tra gli Stati membri. In particolare in Francia e Regno Unito i maggiori cali nelle vendite si sono riscontrati nelle grandi catene della distribuzione commerciale; in Germania (-20%), Italia (-70%) e Romania (-80%), paesi nei quali alcuni uccelli sono risultati contagiati dal virus H5N1, si sono avute le maggiori contrazioni nei consumi e la carne di pollo è stata sostituita rapidamente dalla carne di maiale. Il consumatore italiano, rispetto agli omologhi degli altri paesi dell'Unione europea, ha dimostrato di avere un comportamento specifico e molto più sensibile nel momento in cui si verificano degli eventi perturbativi e sul quale i mass-media agiscono in maniera significativa, finendo per influenzare, come dimostrato dall'evento perturbativo influenza aviaria, il comportamento di acquisto del consumatore (*Mazzocchi, 2006*).

#### 4.- Obiettivi e metodologia

Per valutare se il consumatore italiano risulta essere un soggetto ad alta influenzabilità da parte dei mass-media quando si verificano degli eventi perturbativi, la ricerca si è incentrata sulla seguente assunzione: esiste una relazione tra la numerosità degli articoli che hanno trattato dell'in-



fluenza aviaria e il prezzo, assumendo, come ipotesi di fondo dell'economia neoclassica, che un basso prezzo implica un livello ridotto della domanda e viceversa. Obiettivo della ricerca è stato quello di verificare, alla luce della psicosi da influenza aviaria, che ha interessato l'Italia nel periodo agosto 2005-marzo 2006, il ruolo dei mass-media nell'avere influenzato i comportamenti di acquisto nella filiera carni avicole.

La metodologia di ricerca ha considerato il numero degli articoli che sono comparsi su il quotidiano a maggiore diffusione nazionale dal 1 luglio 2005 al 31 ottobre 2006, ossia prima e dopo il verificarsi dell'evento. Al fine di analizzare meglio la influenzabilità del consumatore sono stati esclusi dalla analisi quegli articoli i quali avevano la funzione di placare la psicosi, lasciando esclusivamente articoli di una certa severità. Gli articoli sono stati classificati e suddivisi per tipologia e uniformati alla rilevazione del prezzo delle carni di pollo alla produzione, eseguita dall'Ismea su base settimanale, raggruppandoli per settimane e generando due serie storiche di prezzi e articoli con una base comune settimanale.

Nel periodo di osservazione sono stati rilevati 313 articoli che hanno trattato dell'influenza aviaria all'interno del giornale con una maggiore incidenza nel periodo autunnale (ottobre) e nel mese di febbraio 2006 allorché in Italia sono comparsi i primi uccelli che hanno manifestato la presenza del virus H5N1. Complessivamente nella terza decade di febbraio 2006 si è avuta la maggiore presenza di articoli che hanno trattato dell'influenza aviaria. Per valutare l'efficacia dei mass-media sul prezzo si è deciso di depurare dagli articoli complessivamente apparsi quelli che sono stati pubblicati e che riportavano dei messaggi positivi e rassicuranti per il consumatore da parte delle istituzioni nazionali, soprattutto nei mesi di febbraio e marzo 2006, con i quali si è cercato di rassicurare un'opinione pubblica alquanto dubbia e incerta.

Una prima analisi dei dati dei prezzi alla produzione ha mostrato come la filiera avicola sia stata abbastanza sensibile al manifestarsi della psicosi da influenza aviaria, la quale ha comportato un forte calo nei prezzi e, in modo particolare, per le galline che hanno manifestato un calo dei loro prezzi, dopo il picco mediatico, e che hanno impiegato molto più tempo per tornare a valori ante crisi. In Italia negli otto mesi in cui i mass-media hanno dato risalto alla influenza aviaria si è osservato un significativo e repentino calo nel prezzo delle carni di pollo e un confronto con i valori medi calcolati nel lungo periodo, ha contraddetto una certa ciclicità del fenomeno.

Per valutare l'eventuale relazione che può esistere tra la numerosità degli articoli comparsi durante il periodo di osservazione di 68 settimane e il prezzo della carne avicola, a prezzi costanti, si è deciso di utilizzare una preliminare analisi con gli Ordinari Last Square (OLS) dalla quale è emersa una prima ma non esaustiva relazione, secondo la quale esiste una relazione tra informazione e prezzo delle carni di pollo; l'analisi ha confermato come tale modello non

spiega completamente il fenomeno con valori delle statistiche test non accettabili. Le altre due ipotesi assunte, ossia che il prezzo del pollo potesse essere stato influenzato in maniera negativa dalla numerosità degli articoli apparsi la settimana precedente o due settimane precedenti alla rilevazione dei prezzi, non hanno confermato la bontà statistica dell'affermazione. L'analisi qualitativa dei dati ha evidenziato alcune informazioni significative sulle relazioni tra prezzo della carne di pollo e numerosità degli articoli apparsi sulla stampa nazionale. La disamina dei dati ha dimostrato come, nell'autunno del 2005, ad un aumento della numerosità degli articoli sull'influenza aviaria sia corrisposta una riduzione del prezzo delle carni di pollo, invece nell'inverno del 2006 il calo dei prezzi è avvenuto con uno sfasamento rispetto alla comparsa degli articoli. La disamina dei dati, comunque, dimostra una disfasia tra calo dei prezzi e articoli pubblicati di circa una settimana, il che ci consente di affermare come verso il mercato il consumatore abbia una certa inerzia.

Un ulteriore sviluppo delle regressioni temporali su serie storiche, finalizzata ad evidenziare se tra le due variabili prezzo e articoli esiste una correlazione, è ottenibile mediante l'applicazione del VAR (*Vector Auto Regression*), ossia una autoregressione vettoriale univariata applicata ad un vettore di serie temporali in maniera tale da avere un modello che sappia fare previsioni consistenti di tutte le variabili considerata contemporaneamente, consistente perché ottenuto con stimatori OLS non distorti (*Stock-Watson, 2003, Verbeek 2006*).

La metodologia utilizzata per il VAR ha voluto testare l'esistenza di una relazione significativa tra il prezzo della carne di pollo in valori costanti al tempo  $t$  sia con la numerosità degli articoli al momento  $t-1$  sia con la numerosità degli articoli di stampa apparsi al momento  $t-2$ , regredendoli con un solo ordine di ritardi. Entrambe le metodologie utilizzate hanno confermato come tra il prezzo della carne di pollo e la numerosità degli articoli comparsi non esiste una relazione significativa capace di agire in maniera significativa sul comportamento di acquisto da parte del consumatore. I criteri di informazione, necessari per stabilire quale modello VAR utilizzare, hanno evidenziato valori quasi identici, anche se gli articoli apparsi al tempo  $t-2$  riescono ad avere un maggiore effetto sul prezzo; inoltre, i valori di  $R^2$  e  $R^2$  corretto sono apparsi abbastanza simili tra loro, il che può essere una buona indicazione della idoneità del modello e di una varianza piccola dei residui.

Nel calcolo del VAR sopradescritto si è fatto ricorso arbitrariamente alla scelta di un solo ritardo, optando per la capacità che un evento avvenuto al momento  $t-1$  potesse avere delle conseguenze al momento  $t$ . Delle verifiche successive, necessarie per stabilire il ritardo ammissibile, hanno evidenziato, utilizzando i criteri di informazione, che il ritardo 2 sia risultato essere la scelta migliore nel modello VAR.

L'analisi del VAR con il ritardo 2 è risultata abbastanza adatta ossia la comparsa di un articolo ha manifestato i suoi effetti sul comportamento di acquisto del consumatore nelle

due settimane successive (Tab. 1). Dall'analisi è emersa l'esistenza di un possibile legame statisticamente significa-

tivo ma economicamente non accettabile tra le due variabili considerate.

**Tabella 1-** Relazione statistica tra articoli comparsi e prezzo del pollo utilizzando un ordine di ritardo pari a2

Variabile	Coefficiente	Errore Std.	Statistica t	p-value	significatività
const	0,0883986	0,0288212	3,0671	0,00322	***
Prezzo Polli_1	1,46305	0,104289	14,0288	<0,00001	***
Prezzo Polli_2	-0,55375	0,100231	-5,5247	<0,00001	***
Num articoli_1	-0,00157335	0,00130681	-1,2040	0,23326	
Num articoli_2	-0,00128975	0,00135524	-0,9517	0,34502	

  

Variabile	Coefficiente	Errore Std.	Statistica t	p-value	significatività
const	5,12896	2,7582	1,8595	0,06778	*
Prezzo Polli_1	-19,4779	9,98054	-1,9516	0,05558	*
Prezzo Polli_2	15,5194	9,59216	1,6179	0,11084	
Num articoli_1	0,696072	0,125063	5,5658	<0,00001	***
Num articoli_2	-0,140981	0,129697	-1,0870	0,28131	

**Tabella 2-** Impatti economici della psicosi da influenza aviaria in vari paesi europei sui prezzi di carne di pollo (€/100kg) (Fonte: Commissione europea)

Paese	Diminuzione dei prezzi (%)	Prezzo rilevato al 31-7-2005	Prezzo rilevato al 16-10-2005
Italia	-42,85	162,50	91,25
Polonia	-15,52	126,14	109,09
Spagna	-7,65	148,54	137,18
Ungheria	-3,62	163,61	157,69
Francia	-2,50	200,00	195,00
Inghilterra	-1,73	140,39	137,96
Paesi Bassi	-0,66	149,99	149,00
Germania	+2,86	175,00	180,00
Unione europea 15 Stati	-8,50	164,58	150,59

## 5.- Conclusioni

In Italia le perdite economiche registrate dalla psicosi da influenza aviaria sono state molto consistenti e pari, nel periodo agosto 2005-marzo 2006, a circa 80 milioni di euro al mese con un calo dei prezzi di circa il 60%, in netta controtendenza rispetto a quanto rilevato in altri paesi dell'Unione europea (Tab. 2). Dall'analisi è emerso come i consumatori italiani, siano stati alquanto influenzati dall'informazione; infatti, subito dopo l'allarme del primo caso registrato in Turchia e riportato dai mass-media, si è registrato un calo negli acquisti del 46% il che ha avuto delle conseguenze su un settore che occupa, dati Unione nazionale avicoltura, circa 180.000 addetti con un fatturato di 4,5 miliardi di Euro, con 30.000 posti di lavoro a rischio (Tab.3). Il trinomio settore avicolo- consumatore-informazione ha confermato, anche in questo caso, la presenza di un forte legame di interdipendenza negativa; infatti, nel maggio del

1999, allorché in Belgio si era diffusa la notizia di polli contaminati alla diossina attraverso i mangimi, in Italia si era registrato un calo consistente dei consumi di carne di pollo del -38% (giugno 1999) e -27% (luglio 1999) con un danno di 400 miliardi di lire per il settore avicolo. Tuttavia, il consumatore italiano risulta essere quello sul quale le informazioni hanno agito in maniera deleteria; infatti, in Germania, si è osservato, nello stesso periodo, un incremento dei consumi di carne di pollo grazie alle esportazioni italiane verso l'estero, aumentate di circa 2 milioni di capi esportati. Il consumatore tedesco è stato più fiducioso nell'acquistare il prodotto italiano, il quale è stato ritenuto capace di assicurare, grazie alle rigide procedure e sanitarie imposte dall'ordinamento giuridico sanitario italiano, maggiori garanzie di sicurezza del prodotto, il che ha determinato un incremento dell'export avicolo verso la Germania e un conseguente aumento del prezzo di vendita.

**Tabella 3-** Impatti economici sulla filiera avicola italiana nel periodo di studio (Fonte: Unione nazionale avicoltura)

Variabile	Periodo osservato	Valore (000 di Euro)
Pollo	Settembre-Dicembre 2005	446.142
Pollo	Gennaio-Marzo 2006	297.310
Filiera carne e pollame	Settembre-Dicembre 2005	458.142
Filiera carne e pollame	Gennaio-Marzo 2006	314.560

La psicosi da influenza aviaria ci ha fatto osservare come nel periodo di massima psicosi si sia registrata una forte caduta nei consumi, anche se, alcune strutture della GDO hanno agito cercando di non abbassare eccessivamente i prezzi di vendita in maniera tale da non fare sembrare che nei loro punti vendita si attuassero delle svendite di prodotto, incoraggiando ulteriormente la psicosi generata; inoltre, evidenze empiriche hanno dimostrato come i consumatori consolidati non hanno sostanzialmente mutato il loro comportamento di acquisto, ossia chi comperava carni bianche, nonostante la paura ha continuato ad acquistare carni bianche e viceversa per quanto concerne le rosse (Cacioni, 2006).

La disamina dei dati disponibili ha messo in evidenza come esista una certa capacità della stampa di influenzare il comportamento di acquisto del consumatore e pertanto, appare confermato il ruolo nei mass media e nei comunicatori nel poter agire, attraverso delle campagne di sensibilizzazione sul consumatore, anche se, in analogia con altre ricerche condotte (Mazzocchi, 2001) la elasticità, intesa come sensibilità da parte del consumatore di sostituire un tipo di carne con un'altra, risente del reddito disponibile e quindi in analogia le persone con reddito più basso potrebbero ridurre di meno i loro acquisti nel momento in cui compaiono degli eventi perturbativi senza, tuttavia, avere una maggiore elasticità di sostituzione. Inoltre, l'analisi dei dati ha confermato, in analogia con la parte qualitativa descritta in precedenza, l'inerzia mass-mediatica che esiste tra il verificarsi dell'evento perturbativo (numerosità degli articoli) e la capacità del consumatore di contrarre gli acquisti. La mancata funzionalità e operatività di una struttura indipendente, a garanzia della salute pubblica, dotata di una propria autorità e terzietà, ha confermato come sia necessario procedere all'istituzione e al riconoscimento di un'entità unica autonoma che possa contrastare l'effetto mediatico; infatti, negli Stati membri dove sono presenti autorità autonome per la sicurezza alimentare gli effetti di contrazione dei consumi sono stati limitati.

L'analisi ha dimostrato, anche alla luce di ciò che sta avvenendo nell'Unione europea, che c'è stata una ripresa dei consumi di carne di pollo anche se in Italia i valori di crescita, pari a +4,2% mensile, si collocano ben al di sotto dei valori rilevati *ex-ante* avian flu, con un riavvicinamento nei consumi soprattutto per i prodotti ricchi in servizi interni, quali rollè, crocchette e *cordon bleu*, che hanno registrato tassi di crescita a due cifre.

## BIBLIOGRAFIA

- Caccioni D., *L'aviaria dimezza i ricavi dei produttori*, Terra e vita, n° 10 pp.89-91, Ed agricole Il sole 24 ore, Bologna, 2006;  
 Fiddes M., *Meat: a natural Symbol*, Routledge, Londra, 1991;  
 Khaneman D.-Taversky A., *Prospect theory: an analysis of decision under risk*, *Econometrica*, 47, pp. 263-291, 1979;  
 Mazzocchi M., *L'effetto BSE e il cambiamento strutturale nella domanda di carni e pesce in Italia*, in Il settore agroalimentare italiano e l'integrazione europea (a cura di Fanfani R., Montresor E., Pecci F.), Francoangeli, Milano, pp. 195-218, 2001;  
 Pellizzoni L., *Cibo, rischi e fiducia. Spunti da una ricerca europea*, *Metronomie*, anno XIII, pp.117-125, 2006;  
 Rai S.-Krewsky D., *Uncertainty and variability analysis in multiplicative risk models*, *Risk analysis*, 165 pp.1232-1240, 1998;  
 Sato Y., *Special issue on social action and structure*, *Sociol. Theory Methods*, 13, pp.155-168, 1999;  
 Stock J.H., Watson M.W., *Introduction to econometrics* 1<sup>st</sup> edition, Pearson Education, 2003;  
 Verbeek M., *Econometria*, Zanichelli, Bologna, 2006;  
 Vos. E- Wendler F., *Food safety regulation in Europe: a comparative istitutional analysis*, Intersentia publishing, Forthcoming, 2006;  
 Weinstein N., Klein W., *Resistance of personal risk perceptions to debiasing interventions*, *Health Psychology*, 14, pp.132-140, 1995.

## SITOGRAFIA

- Mazzocchi M., *Avicoli e volatilità: è peggio l'influenza aviaria o quella mediatica?*, *Agiregionieuropa*, anno 2, n. 6, disponibile sul sito [www.agiregionieuropa.univpm.it](http://www.agiregionieuropa.univpm.it), 2006.

## ABSTRACT

### **Food risk perception from the consumer and role of the mass media: the case of avian flu fever in Italy**

*In Italy, during last years there has been a lot of upsetting events that have caused a strong decrease of food, as Bse and avian flu. The aim of this research is to show, using a statistical model VAR, if it exists a link among upsetting events, as number of articles published in Italian by mass media, and price of chicken meat. The results are statistical significant and has underlined that mass media is able to act about purchasing consumer behaviour and, in particular, this work has showed that it is very important the role of public government to manage the information, as provided for by European and Italian law, using the national and European food authorities.*