

## Sommario

### Editoriale

*Luigi Costato*  
Prodotti tradizionali,  
mercati locali  
e nuove forme di vendita 1

### I mercati contadini fra teoria e prassi

*Eleonora Sirsi* 2

*Maria Rosaria Alabrese*  
La vendita diretta  
dei prodotti agricoli 3

*Giuliana Strambi*  
I farmers markets e la normativa  
sull'igiene degli alimenti 8

*Eloisa Cristiani*  
La filiera corta in agricoltura  
biologica 15

*Andanella Rossi, Gianluca Brunori,  
Francesca Guidi*  
I mercati contadini: un'esperienza  
di innovazione di fronte  
ai dilemmi della crescita 21

*Davide Gaeta, Diego Begalli,  
Stefano Codurri*  
Il web-marketing del vino  
nel mercato USA 27

### Interventi

*Luciano Di Via, Lorena Marciano*  
Le relazioni tra industria  
alimentare e GDO 31

### Commenti

*Vicente Rodríguez Fuentes*  
La responsabilidad patrimonial  
de la Administración en  
las alertas alimentarias 38

## Editoriale

### Prodotti tradizionali, mercati locali e nuove forme di vendita

L'Italia è il Paese dei prodotti alimentari tradizionali e punta sulla loro valorizzazione per acquistare fette di mercato anche all'estero; tra gli strumenti utilizzati vi è anche quello che accomuna simbioticamente qualità e tradizionalità, quasi a voler oggettivizzare un concetto – quello di qualità - che invece non può che essere soggettivo.

A ben vedere, infatti, sulla qualità di un prodotto alimentare si possono avere idee diverse proprio perché differenti sono i gusti dei consumatori.

Bisogna, però, riconoscere che un semplice ragionamento può rafforzare la posizione di chi sostiene che i prodotti tradizionali sono di buona, anzi eccellente, qualità; se, infatti, da tempo sono prodotti e venduti, anche se non necessariamente in ampi mercati, vuol dire che il gradimento del consumatore si è formato e mantenuto. Naturalmente, allora, occorre assicurarsi che la ricetta tradizionale sia mantenuta, al fine di conservare le prerogative dell'alimento.

A questo proposito, però, non si può non rilevare che le materie prime agricole anche dei prodotti tradizionali vanno mutando nel tempo, in relazione a fattori esterni o interni alla stessa agricoltura; esterni, quando si pensa che la chimica ha fatto ingresso nelle coltivazioni e persino negli allevamenti; interni perché, in molti casi, le stesse sementi del medesimo prodotto possono avere subito variazioni in funzione di interventi di tipo genetico, e non mi riferisco qui agli OGM ma alle semplici manipolazioni attraverso incroci forzati, che sono state per secoli il sistema che ha consentito l'evoluzione di piante e di animali domestici. Ciò non di meno, molti prodotti tradizionali restano abbastanza simili ai loro progenitori, grazie anche a regole produttive che frenano l'utilizzo di piante e animali fortemente differenziati da quelli di un tempo.

In ogni caso, il prodotto tradizionale, che non è comunque destinato a diventare un prodotto di massa, rappresenta anche un veicolo di promozione dei prodotti non tradizionali provenienti dal nostro Paese, che ha nei suoi cibi tradizionali, come nella moda, ambasciatori molto efficaci, che trainano anche le vendite di molti altri beni "Made in Italy". Questo perché il consumatore, quasi sempre, compra perché indotto a farlo dal fatto che conosce ciò che acquista, e il prodotto tradizionale è di per sé strumento di promozione, naturalmente se è ampiamente conosciuto come certi vini e certi formaggi, che da tempo si sono affermati nel mondo.

Minori prospettive appaiono accompagnare i prodotti tradizionali ottenuti localmente in piccole quantità, poiché per raggiungere ampi mercati si dovrebbe investire sulla loro promozione, con operazioni difficili e

## 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

MARIA ROSARIA ALABRESE, Scuola Sup. S. Anna, Pisa  
DIEGO BEGALLI, Università di Verona  
GIANLUCA BRUNORI, ordinario nell'Università di Pisa  
STEFANO CODURRI, Università di Verona  
LUIGI COSTATO, ordinario nell'Università di Ferrara  
ELOISA CRISTIANI, associato Scuola Sup. S. Anna di Pisa  
LUCIANO DI VIA, avvocato in Roma  
DAVIDE GAETA, Università di Verona  
FRANCESCA GUIDI, Laboratorio di studi rurali Sismondi, Pisa  
LORENZA MARCIANO, avvocato in Roma  
VICENTE RODRIGUEZ FUENTES, avvocato in Sevilla  
ADANELLA ROSSI, Università di Pisa  
ELEONORA SIRSI, associato nell'Università di Pisa  
GIULIANA STRAMBI, ricercatore Scuola Sup. S. Anna, Pisa

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella *Rivista*, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori

costose, non sopportabili quando non possano essere suddivise su grandi quantità e, di conseguenza, con incidenza modesta su ogni pezzo o confezione venduta.

Le nuove forme di vendita, cui è dedicato questo fascicolo (dai *farmers' markets* alle vendite telematiche), possono offrire alcune interessanti alternative per l'accesso sul mercato di questi prodotti tradizionali, per loro natura radicati in dimensioni territoriali locali.

Luigi Costato

## I mercati contadini fra teoria e prassi

Eleonora Sirsi

Il tema centrale affrontato in questo fascicolo è la diffusione (le cause e le caratteristiche della) di forme di commercializzazione dei prodotti agroalimentari alternative rispetto al modello dominante - caratterizzato dalla presenza di intermediari e dalla prevalenza della grande distribuzione organizzata - e le questioni giuridiche che in Italia stanno emergendo, in presenza di un quadro normativo generale e di una normativa specifica in progressiva formazione.

Più specificamente alcuni interventi ospitati in questo numero della Rivista hanno ad oggetto i c.d. mercati contadini, previsti - con l'espressione "mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta" - dalla legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007). In seguito all'entrata in vigore, nel gennaio 2008, del decreto ministeriale "non regolamentare" del 20 novembre 2007, si dispone oggi di linee di indirizzo con riferimento a requisiti uniformi e standard per la realizzazione di detti mercati, con riferimento alla partecipazione degli imprenditori agricoli, alle modalità di vendita e alla trasparenza dei prezzi, e alle condizioni per poter beneficiare degli interventi previsti dalla legislazione in materia. L'attività normativa delle Regioni è per ora limitata alle leggi delle Regioni Veneto e Calabria (rispettivamente leggi nn.62 e 16 del 2008), che dettano norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale, e ad una previsione della Regione Lazio nell'ambito della legge di bilancio n. 14 del 2008; regole che si aggiungono a quelle dettate dai governi regionali in epoche precedenti, nell'ambito di provvedimenti generali e più specificamente delle leggi in materia di agriturismo.

Una realtà normativa già complessa, quindi, idonea a disegnare - come mettono in evidenza gli scritti che seguono - un tipo di vendita diretta che risponde a molteplici esigenze: il miglioramento del reddito degli agricoltori, l'offerta ai consumatori di prodotti alimentari di provenienza territoriale certa e a prezzi ragionevoli, la valorizzazione dei prodotti locali, un contributo ad esigenze di risparmio energetico. In particolare la dimensione dei mercati contadini consente di leggere la valorizzazione dei prodotti locali in una logica di sviluppo diversa da quella della competitività associata alla crescita, ovvero in relazione agli obiettivi del risparmio energetico e del miglioramento della qualità della vita. Sul piano più generale dei modelli di produzione e consumo nell'ambito agroalimentare, difatti, lo sviluppo e la diffusione dei mercati contadini sono espressione della "filiera corta", grazie alla quale viene ristabilito il legame fra produzione agricola e consumo e diminuisce il condizionamento dell'industria e del mercato consentendo la sopravvivenza delle imprese di piccola dimensione.

Il tema viene sviluppato sotto il profilo giuridico con riferimento alla collocazione dell'esperienza dei mercati contadini nell'ambito dell'istituto della vendita diretta come

previsto nell'art. 4 del D.lg.228 del 2001, tenendo conto della natura giuridica dell'attività di alienazione svolta dall'imprenditore agricolo e ricostruendo il quadro normativo esistente al livello nazionale. Una specifica attenzione è riservata all'aspetto dell'applicazione delle regole di igiene che, com'è noto, hanno determinato un profondo impatto sulla produzione agroalimentare mentre la relazione con gli aspetti qualitativi è oggetto dell'analisi che prende in considerazione l'agricoltura biologica.

Sotto il profilo economico-politico, i mercati contadini sono fatti oggetto di esame in due studi dei quali uno è pubblicato in questo fascicolo, mentre l'altro sarà ospitato nel prossimo: l'intenzione degli autori è stata quella di operare una ricognizione della diffusione dei mercati contadini nella realtà europea e nazionale e quindi di suggerire strategie per le politiche pubbliche.

L'esame delle forme alternative di commercializzazione volte a garantire una migliore protezione degli interessi degli agricoltori e dei consumatori non può certo ritenersi compiuto: molti ancora i profili di interesse per l'analisi giuridica ed economica dei mercati contadini meritevoli di attenzione, e d'altra parte non si possono trascurare altre forme alternative di vendita dei prodotti agricoli, anch'esse "dirette", ovvero idonee a mettere in contatto produttore e consumatore senza intermediari, come le vendite *on line* e i GAS. Alcuni interventi su questi temi si offrono all'attenzione e alla cura degli studiosi in questo numero; altri saranno pubblicati nei prossimi numeri di questa Rivista.

Completano questo fascicolo, contribuendo alla conoscenza delle linee evolutive del sistema complessivo di regole del mercato alimentare: uno studio comparativo delle relazioni tra industria alimentare e grande distribuzione organizzata, presentato nella 2ª Tavola Rotonda dell'AIDA, tenuta a Parma in occasione di CIBUS 2008 e dedicata ai "Contratti del mercato agroalimentare", ed un commento ad una recente significativa decisione del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sui profili di responsabilità della P.A. in caso di attivazione del sistema di allarme rapido.

## La vendita diretta dei prodotti agricoli

Maria Rosaria Alabrese

### 1.- Origini ed inquadramento normativo della vendita diretta dei prodotti agricoli

La vendita delle produzioni agro-alimentari compiuta direttamente dal produttore primario è dotata da lungo tempo di rilevanza giuridica autonoma avendo ricevuto, come vedremo, una regolamentazione *ad hoc* nel nostro ordinamento. La *ratio* sottesa a tale disciplina, tuttavia, non è rimasta la stessa nel tempo, nel senso che essa pare avere subito un'evoluzione ed un ampliamento. A partire, ad esempio, dalla previsione contenuta nel Codice di Commercio del 1882, che pure attribuiva autonoma considerazione alla vendita quando questa avesse ad oggetto prodotti agricoli fino a giungere agli ultimi interventi normativi in materia, si riscontra un mutamento di prospettiva nel guardare alla fattispecie. Se la disciplina iniziale - escludendo tale tipo di vendita dalle attività commerciali e riservandogli una normativa di favore - le attribuiva una importanza ridotta, circoscritta alla necessità per l'agricoltore di allocare i prodotti del proprio fondo, più recentemente essa si è caricata di sempre maggiori implicazioni socio-economiche. Alla base della normativa vigente, infatti, oltre alla suddetta esigenza

allocativa, che si pone accanto alla connessa considerazione dell'attività in oggetto come forma di integrazione del reddito dell'imprenditore agricolo, ve ne sono altre, più moderne. Tra queste non può sottacersi l'opportunità fornita dalla vendita diretta di «accorciare» la distanza tra produttore e consumatore e ciò con implicazioni sia economiche - nel senso che l'assenza di intermediazione permette un maggiore guadagno per l'imprenditore e un risparmio di spesa per il consumatore - sia sociali - nel senso di favorire la conoscenza e valorizzazione del territorio di origine dei prodotti «rompendo - come è stato osservato - la dicotomia città-campagna [... e finendo] per attribuire un'accentuata vitalità ad aree extra-urbane e nuovo dinamismo alle relazioni di scambio, soggiorno e frequentazione ivi intessute»<sup>1</sup> - sia, infine, ambientali - poiché riduce enormemente l'inquinamento legato al trasporto dei prodotti in zone lontane dal luogo di produzione.

Come si è già accennato, la vendita diretta dei prodotti agricoli nel nostro ordinamento è sempre stata oggetto di una disciplina specifica rispetto alla vendita commerciale: secondo il Codice di Commercio del 1882, infatti, la vendita che il proprietario o il coltivatore faceva dei prodotti del fondo suo o da lui coltivato - a meno che non fosse vendita *all'ingrosso*<sup>2</sup> - non era considerata atto di commercio<sup>3</sup>, ed era quindi sottoposta alla disciplina del Codice Civile e non a quella commerciale; successivamente il legislatore speciale si è ripetutamente occupato della vendita diretta da parte dell'agricoltore, e così già il T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 6 novembre 1926, n. 1848) prevedeva -

(<sup>1</sup>) S. Masini, *I mercatali (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2007, p. 292.

(<sup>2</sup>) Tale tipo di vendita rappresentava, infatti, per la previgente disciplina del Codice di commercio del 1882, un atto unilateralmente commerciale o c.d. atto misto (art. 54 cod. commercio) quindi assoggettato comunque alla legge commerciale.

(<sup>3</sup>) Art. 5, Codice di Commercio.

quanto alla vendita del vino - che il proprietario che vendesse al minuto il vino dei propri fondi era sottratto all'osservanza delle disposizioni sul numero degli esercizi di vendita o di consumo di bevande alcoliche in rapporto agli abitanti<sup>4</sup>. Il regolamento di esecuzione<sup>5</sup> del suddetto T.U., inoltre, esonerava il proprietario e il fittavolo dall'obbligo di munirsi di licenza per la vendita del vino, richiedendo solo una dichiarazione contenente l'indicazione dei luoghi da cui proveniva il vino e dell'estensione degli stessi, della quantità media di prodotto ricavabile e della parte di essa destinata alla vendita, nonché dei locali di vendita. Ancora: la legge sulla disciplina del commercio ambulante<sup>6</sup>, dispose che non poteva essere negata la licenza per la vendita a domicilio o sui mercati ai «produttori diretti» che avessero inteso vendere direttamente al minuto i propri prodotti.

Anche le leggi in materia di commercio sono sempre state tese a disciplinare in modo differente l'immissione sul mercato dei prodotti agricoli compiuta direttamente dall'agricoltore escludendo tale fattispecie dal proprio ambito di applicazione: è quanto avveniva già con la normativa del 1926 sul commercio di vendita al pubblico<sup>7</sup> (ed è stato ribadito nel 1971<sup>8</sup> e, da ultimo, nel 1998 con la riforma della disciplina relativa al settore del commercio<sup>9</sup>); con la legge sulla vendita all'ingrosso del 1959<sup>10</sup> che esonera gli agricoltori dall'iscrizione all'apposito albo per accedere, con i propri prodotti, ai mercati generali; con la legge del 1976 sul commercio ambulante<sup>11</sup> che non trova applicazione nei confronti dei coltivatori diretti che vendono i propri prodotti in forma itinerante.

In tempi a noi più vicini, nel 1963, è stata introdotta nel nostro ordinamento una disciplina espressamente dedicata alla vendita al pubblico in sede stabile dei prodotti agricoli da parte degli agricoltori produttori diretti<sup>12</sup>. Con essa al produttore agricolo era concesso di vendere al dettaglio in un luogo prestabilito ed in tutto il territorio della Repubblica i suoi prodotti senza essere tenuto a munirsi della licenza di commercio, purché dotato di autorizzazione concessa dal Comune in cui la vendita sarebbe stata effettuata. La legge del 1963 non ha mai ricevuto un'abrogazione esplicita ma, come è stato più volte rilevato<sup>13</sup>, la materia della vendita diretta dei prodotti agricoli è stata integralmente ridisegnata dall'art. 4 del d. lgs. 228 del 18 maggio 2001, ciò dovendo far concludere per un'abrogazione implicita della normativa sostituita<sup>14</sup>.

Attualmente il sistema della vendita diretta dei prodotti agricoli, articolato in forme diverse, come diremo tra breve, trova la propria fonte normativa nelle seguenti disposizioni:

a) art. 4, d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (come modificato e integrato)<sup>15</sup>: stabilisce che gli imprenditori agricoli, singoli o associati, o gli enti e le associazioni che intendano vendere direttamente prodotti agricoli o prodotti derivati, possono vendere direttamente al dettaglio, in tutto il territorio della Repubblica, i prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende, osservate le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità;

b) art. 10, l. 20 febbraio 2006, n. 96, *Disciplina dell'agriturismo*, che reca la disciplina della vendita dei prodotti propri, tal quali o trasformati, e dei prodotti tipici locali da

(<sup>4</sup>) Disposizione peraltro confermata anche dal successivo T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773).

(<sup>5</sup>) Si tratta del regolamento contenuto nel r.d. 21 gennaio 1929, n. 62.

(<sup>6</sup>) L. 5 febbraio 1934, n. 327.

(<sup>7</sup>) Il r.d.l. 16 dicembre 1926, n. 2174 (Disciplina del commercio di vendita al pubblico) non conteneva, appunto, alcuna previsione relativa alla vendita da parte dell'agricoltore dei propri prodotti.

(<sup>8</sup>) La legge 11 giugno 1971, n. 426 escludeva dalla disciplina dettata per gli esercenti il commercio gli imprenditori agricoli e il d.m. 4 agosto 1988, n. 375 emanato in esecuzione di tale legge precisava che la stessa non si applicava ai produttori agricoli, singoli o associati, che vendevano al pubblico al minuto sui propri fondi i prodotti ottenuti dalla coltivazione o dall'allevamento.

(<sup>9</sup>) Il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114, all'art. 4, c. 2, infatti, prevede che il decreto stesso non trova applicazione nei confronti delle associazioni dei produttori ortofrutticoli, nei confronti dei produttori agricoli, singoli o associati, i quali esercitano attività di vendita di prodotti agricoli nei limiti di cui all'art. 2135 c.c., alla legge 25 marzo 1959, n. 125 e alla legge 9 febbraio 1963, n. 59.

(<sup>10</sup>) Legge 25 marzo 1959, n. 125, la quale all'art. 1 prevede che «il commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici è libero e può svolgersi sia nei rispettivi mercati all'ingrosso, sia fuori dei mercati stessi, salvo l'osservanza delle disposizioni sanitarie vigenti in materia di vigilanza e controllo delle sostanze alimentari».

(<sup>11</sup>) Legge 19 maggio 1976, n. 398.

(<sup>12</sup>) Si tratta della legge 9 febbraio 1963, n. 59, della quale è opportuno ricordare esservi stata un'interpretazione autentica della locuzione «sede stabile» da parte della legge 26 luglio 1965, n. 976 che ha così disposto: «Le parole 'sede stabile' di cui al titolo della l. 9 febbraio 1963, n. 59, si riferiscono semplicemente alla indicazione e precisazione della località in cui il produttore diretto agricolo intenda effettuare la vendita e non comportano per lo stesso obbligatoriamente il possesso e l'uso di locali, chioschi, baracche e simili stabilmente fissati al suolo».

(<sup>13</sup>) Cfr., A. Germanò, *Commento all'art. 4 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, p. 275 al quale si rinvia anche per un approfondito *excursus* della legislazione in materia di vendita del prodotto agricolo cui si è fatto cenno *supra*; F. Albisinni, *Commento all'art. 4 d. lgs. n. 228/2001*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001, p. 750.

(<sup>14</sup>) In realtà il legislatore ha reso ancora una volta difficile il ruolo dell'interprete quando nel 2006, nel disciplinare la vendita dei prodotti nell'ambito delle attività agrituristiche (l. n. 96 del 2006), perseverando in un approccio efficacemente definito «meramente additivo», non si è preoccupato «di individuare la norma vigente cui fare riferimento, e 'per buon peso' ha richiamato anche la disciplina del 1963, non più vigente», accanto a quella di cui all'art. 4 del d.lgs. 228/2001; sul punto, F. Albisinni, *Commento all'art. 10 l. 20 febbraio 2006, n. 96*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, p. 600.

(<sup>15</sup>) Si vedano l'art. 2 *quiquies*, d.l. 10 gennaio 2006, n. 6; l'art. 1, comma 1064, L. 27 dicembre 2006, n. 296; l'art. 4, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99.

parte dell'impresa agrituristica con una norma di rinvio alla normativa in materia di vendita diretta<sup>16</sup>;

c) art. 1, comma 1065, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007) – D.M. 20 novembre 2007: la disposizione della finanziaria prevedeva che, al fine di promuovere lo sviluppo dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta, fosse emanato un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali di natura non regolamentare con il quale fossero stabiliti i «requisiti minimi uniformi e gli standard per la realizzazione di detti mercati, anche in riferimento alla partecipazione degli imprenditori agricoli, alle modalità di vendita e alla trasparenza dei prezzi, nonché le condizioni per poter beneficiare degli interventi previsti dalla legislazione in materia». Il decreto del Mipaaf 20 novembre 2007 ha, finalmente, dopo circa un anno dalla previsione di cui alla finanziaria per il 2007, dato attuazione a quella disposizione introducendo delle linee guida per la realizzazione dei mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli. Si tratta di un decreto, per espressa previsione già contenuta nella legge finanziaria, «di natura non regolamentare», dal momento che la competenza legislativa esclusiva nelle materie del commercio e dell'agricoltura è riservata alle Regioni dall'art. 117 della Costituzione e quindi sono solo le Regioni che possono dettare norme legislative e regolamentari cogenti in materia. Esso si pone pertanto come un atto di indirizzo, non cogente.

## 2.- Le diverse forme di vendita diretta previste dalla normativa in vigore

Dalla disamina della disciplina vigente emergono alcune tipologie di vendita diretta delle quali è opportuno dare brevemente conto considerando comunque che si tratta, per così dire, di *species* che è dato rinvenire nell'ampio *genus* della «vendita diretta». Ciascuna di esse, nella prassi applicativa, d'altra parte, può atteggiarsi in differenti *subspecies* con caratteristiche e nomi diversi, ma sarà assoggettata alla normativa relativa all'una o all'altra delle tipologie che si stanno per esaminare.

La prima forma di vendita che viene in considerazione dall'esame dell'art. 4 citato è rappresentata dalla «vendita diretta al dettaglio in azienda». Essa è esercitata su superfici all'aperto nell'ambito dell'azienda agricola o di altre aree private di cui gli imprenditori agricoli abbiano la disponibilità.

I soggetti con riferimento ai quali lo svolgimento di tale tipo di attività non implica l'applicazione della disciplina relativa al settore del commercio sono gli imprenditori agricoli iscrit-

ti nel registro delle imprese, indipendentemente dal fatto che siano «singoli o associati». È importante sottolineare l'equiparazione agli imprenditori agricoli sia delle cooperative di imprenditori agricoli e loro consorzi quando utilizzano, per lo svolgimento delle attività agricole principali e per concessione (tra le quali anche la vendita), prevalentemente prodotti dei soci, introdotta dall'art. 1 del medesimo d. lgs. n. 228 del 2001, sia delle società di persone e delle società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano anche solo *esclusivamente* le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci (ai sensi dell'art. 1, comma 1094, l. 27 dicembre 2006, n. 296).

Ciò consente di fare chiarezza sul fatto che lo svolgimento delle varie tipologie di vendita è sottoposto alla medesima disciplina e richiede le medesime autorizzazioni tanto se la vendita viene svolta dall'imprenditore singolo, tanto se essa viene svolta da soggetti collettivi e in forma collettiva.

In ordine, ancora, ai soggetti, la normativa richiede una sorta di «requisito di onorabilità» in virtù del quale, non possono esercitare l'attività di vendita diretta gli imprenditori agricoli, singoli o soci di società di persone e le persone giuridiche i cui amministratori abbiano riportato, nell'espletamento delle funzioni connesse alla carica ricoperta nella società, condanne con sentenza passata in giudicato per delitti in materia di igiene e sanità o di frode nella preparazione degli alimenti nel quinquennio precedente all'inizio dell'esercizio dell'attività. Il divieto ha efficacia per un periodo di cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Quanto ai beni che possono formare oggetto delle vendite in esame, la normativa si riferisce ai prodotti agricoli primari, ottenuti prevalentemente in azienda, e ai prodotti derivati ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici dell'azienda stessa. L'imprenditore è legittimato a vendere assieme ai prodotti provenienti dalla propria azienda, anche prodotti agricoli altrui, con il limite, appunto, che i prodotti venduti devono provenire *prevalentemente* dalla propria azienda. Nulla dice la norma di cui all'art. 4 su come debba intendersi la *prevalenza*, se, ad esempio, in termini «quantitativi» o in termini «valoristici»<sup>17</sup>, ma il comma 8 dell'articolo in esame fornisce, seppure ad altri fini, un sistema di calcolo basato sull'ammontare dei ricavi. Esso, infatti, prevede che qualora l'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalle rispettive aziende nell'anno solare precedente sia superiore a 160.000 euro per gli imprenditori individuali ovvero a 4 milioni di euro per le società, si applicano

<sup>(16)</sup> A tal proposito, v. *supra* nota 13.

<sup>(17)</sup> La Nota di indirizzi ANCI del 25 ottobre 2005 che fornisce indicazioni ai Comuni sull'applicazione dell'articolo 4 del d.lgs. n. 228 del 2001 afferma che vi è prevalenza sulla base di un confronto in termini quantitativi tra i prodotti ottenuti dall'attività agricola principale ed i prodotti acquistati da terzi, confronto che potrà effettuarsi solo se riguarda beni appartenenti allo stesso comparto agronomico. Ove sia necessario confrontare prodotti appartenenti a comparti diversi, la condizione della prevalenza andrà verificata in termini valoristici, ossia confrontando il valore normale dei prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola principale e il valore dei prodotti acquistati da terzi.

le disposizioni del citato decreto legislativo n. 114 del 1998 sulla disciplina del commercio. In sostanza il legislatore ha ritenuto che un ammontare dei ricavi che superi tali soglie faccia prevalere l'attività di acquisto per la rivendita piuttosto che l'attività di produzione.

Una delle conseguenze più rilevanti dell'assoggettamento dell'imprenditore agricolo alla disciplina di cui al d. lgs. n. 114 del 1998, anziché a quella di cui all'art. 4, d. lgs. n. 228 del 2001 è da rinvenirsi nell'applicazione della disciplina che assoggetta la vendita in locali aperti al pubblico a specifiche autorizzazioni, allorché le superfici di vendita superino le dimensioni stabilite per i c.d. « esercizi di vicinato » e assumano quelle fissate per le medie o per le grandi strutture di vendita<sup>18</sup>. Mentre ai sensi della disciplina in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli, la vendita diretta al dettaglio su superfici all'aperto nell'ambito dell'azienda o di altre aree private di cui l'imprenditore agricolo abbia la disponibilità non è soggetta, indipendentemente dall'estensione dei locali, ad alcuna autorizzazione e per essa non è neppure richiesta la comunicazione di inizio attività.

Tra le specie di vendita in azienda merita sicuramente particolare attenzione la vendita svolta nell'ambito dell'attività agrituristica di cui al citato art. 10, l. n. 96 del 2006. La norma fa riferimento, infatti, tanto ai prodotti tal quali o trasformati, in ordine ai quali non si pone alcuna distinzione rispetto alla previsione di cui all'art. 4, d. lgs. n. 228 del 2001 (la cui applicazione è espressamente prevista dall'art. 10), tanto a, non meglio definiti, «prodotti tipici locali». Con riferimento a questi ultimi si pongono dubbi interpretativi sui criteri da tenere in considerazione quando la vendita diretta sia svolta nell'ambito dell'attività agrituristica ed abbia ad oggetto «prodotti tipici locali», cioè individuati mediante un criterio qualitativo e di provenienza geografica. Ci si è cioè chiesti se in tal caso, oltre al criterio qualitativo e di provenienza, dovesse applicarsi anche quello quantitativo del limite dei ricavi di cui all'art. 4, comma 8, d. lgs. n. 228 del 2001. In un caso, ritenendo applicabili entrambi i criteri si giungerebbe alla situazione per cui all'imprenditore agrituristico deriverebbe un ingiustificato pregiudizio poiché «oltre al generale limite quantitativo di ricavi da vendite di prodotti extra aziendali si troverebbe soggetto ad un ulteriore limite qualitativo e di provenienza, potendo vendere soltanto «prodotti tipici locali», laddove in generale l'imprenditore agricolo può vendere prodotti extra aziendali di qualunque origine e natura, purché osservi il limite quantitativo dei ricavi. La seconda ipotesi interpretativa che viene posta attiene al fatto che il rinvio alla disciplina del 2001 si riferisca solo al procedimento e ai requisiti richiesti, con esclusione del limite di ricavi da vendite extra-aziendali previsto in quella

normativa, ed individuando invece l'oggetto della possibile vendita diretta solo attraverso i criteri qualitativi fissati dalla norma in commento<sup>19</sup>.

I requisiti soggettivi ed oggettivi finora enunciati per la «vendita diretta in azienda» valgono anche per altre due tipologie di vendita: la «vendita diretta in forma itinerante» e la «vendita al dettaglio su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico».

In questi casi muta soltanto il procedimento amministrativo di autorizzazione: se per la «vendita diretta in azienda» infatti, si è detto che non è richiesta la comunicazione di inizio attività, la «vendita diretta in forma itinerante» è soggetta ad una comunicazione al Comune del luogo ove ha sede l'azienda contenente l'indicazione delle generalità del richiedente, dell'iscrizione nel Registro delle Imprese, dell'ubicazione dell'azienda, la specificazione dei prodotti di cui si intende praticare la vendita e l'indicazione delle modalità di vendita (compreso il commercio elettronico). L'attività può avere inizio decorsi 30 giorni dal ricevimento della comunicazione da parte del Comune.

Qualora si intenda esercitare la vendita al dettaglio non in forma itinerante ma su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico la comunicazione è indirizzata al sindaco del comune in cui si intende esercitare la vendita. Per la vendita al dettaglio su aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio, la comunicazione deve contenere la richiesta di assegnazione del posteggio medesimo.

L'ultima tipologia di vendita diretta è quella regolata dal D.M. del Mipaaf del 20 novembre 2007 che contiene, come si è detto sopra, le linee di indirizzo per la realizzazione dei mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli affinché possano essere soddisfatte, tra l'altro, le esigenze dei consumatori in ordine all'acquisto di prodotti agricoli che abbiano un diretto legame con il territorio di produzione. Rispetto alle forme di vendita esaminate finora, la novità dei c.d. *farmers' markets* è rappresentata, oltre che da una disciplina specifica, dal fatto che tale vendita si svolge in un luogo particolare in cui convergono una pluralità di operatori agricoli. Tali mercati, d'altra parte, differiscono dagli altri perché sono interamente dedicati agli imprenditori agricoli, ivi comprese le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività agricole principali e per connessione prevalentemente prodotti dei soci (art. 1, comma 2, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228). Il luogo di realizzazione di tali mercati può essere un'area pubblica o un'area di proprietà privata; è possibile anche che siano costituiti in «locali aperti al pubblico», dovendosi intendere tale locuzione probabilmente riferita ai mercati coperti, che

<sup>(18)</sup> Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 114 del 1998 gli «esercizi di vicinato» non possono avere una superficie superiore a 150 mq, nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti. Le medie strutture di vendita vanno da 1.500 a 2.500 mq., a seconda della popolazione del Comune, mentre le grandi strutture di vendita hanno una dimensione ancora superiore.

<sup>(19)</sup> Cfr. per un'analisi lucida della problematica, F. Albisinni, *Commento all'art. 10 l. 20 febbraio 2006, n. 96*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, p. 600.

possono svolgersi, a loro volta, su aree pubbliche o private. L'impulso per la costituzione del *farmers' market* può provenire dai Comuni, anche consorziati o associati, oppure da una richiesta degli imprenditori agricoli singoli, associati o dell'associazione di produttori e di categoria, presentata ai Comuni: essa si intende accolta decorsi inutilmente sessanta giorni dalla presentazione.

I Comuni istituiscono o autorizzano i mercati sulla base di un disciplinare che regoli le modalità di vendita e valorizzi la tipicità e la provenienza dei prodotti (e ne danno comunicazione agli assessorati all'agricoltura delle Regioni e delle Province autonome. Tali Enti inoltre controllano il mercato che ha sede nel proprio ambito territoriale, accertando il rispetto dei regolamenti comunali in materia nonché delle linee guida contenute nel decreto in esame e del disciplinare di mercato e, in caso di più violazioni, commesse anche in tempi diversi, possono disporre la revoca dell'autorizzazione.

Nell'ambito dei mercati possono essere posti in vendita non solo prodotti agricoli naturali o trasformati provenienti interamente dall'azienda del venditore o dalle aziende dei soci imprenditori agricoli, ma anche prodotti ottenuti solo «in prevalenza» dal venditore diretto, purché la parte «non prevalente» sia stata ottenuta nell'ambito territoriale amministrativo della Regione o negli ambiti definiti dalle singole amministrazioni competenti per quel mercato. Sono posti in vendita esclusivamente prodotti conformi alla disciplina in materia di igiene degli alimenti<sup>20</sup>, etichettati, «con l'indicazione del luogo di origine territoriale e dell'impresa produttrice».

All'interno dei mercati agricoli di vendita diretta è ammesso l'esercizio dell'attività di trasformazione dei prodotti agricoli da parte degli imprenditori agricoli nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, inoltre possono essere realizzate attività culturali, didattiche e dimostrative legate ai prodotti alimen-

tari, tradizionali ed artigianali del territorio rurale di riferimento, anche attraverso sinergie e scambi con altri mercati autorizzati.

Possono esercitare la vendita gli imprenditori agricoli singoli e associati iscritti nel registro delle imprese, la cui azienda sia ubicata nell'ambito territoriale amministrativo definito dalle singole amministrazioni competenti (Regione, Comune, associazione di comuni) per ciascun mercato. Sono richiesti inoltre, dal punto di vista soggettivo, il rispetto del c.d. «requisito di onorabilità» di cui si è detto sopra e, dal punto di vista procedurale, l'obbligo di comunicazione all'autorità amministrativa del territorio di riferimento.

L'attività di vendita all'interno dei mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli è concretamente esercitata dai titolari dell'impresa, ovvero dai soci in caso di società agricola e di società di persone e società a responsabilità limitata equiparate agli imprenditori agricoli ai sensi di cui all'art. 1, comma 1094, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dai relativi familiari coadiuvanti, nonché dal personale dipendente di ciascuna impresa.

La previsione per cui la commercializzazione debba essere svolta dallo stesso produttore dei beni posti in vendita è dotata di una evidente importanza, per così dire, «socio-culturale»: in tal modo viene favorita la riacquisizione da parte del consumatore di un rapporto diretto con il venditore, che per di più in tal caso è anche il produttore dei beni che acquista. Al mercato «muto» o «anonimo»<sup>21</sup> della grande distribuzione si sostituisce così un mercato «personalizzato»<sup>22</sup> e l'offerta commerciale si arricchisce di un valore aggiunto che può rappresentare non solo uno strumento di promozione di tale tipologia di vendite, ma anche un fattore di sviluppo del territorio al quale questi mercati sono legati per localizzazione così come per la provenienza dei prodotti.

<sup>(20)</sup> La quale tuttavia contiene alcune possibilità di deroghe, per le quali si rinvia al contributo di Giuliana Strambi, in questo fascicolo.

<sup>(21)</sup> Cfr., N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004.

<sup>(22)</sup> Cfr., S. Masini, *cit.*, p. 293.

## I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti

Giuliana Strambi

### 1.- Premessa

I *Farmers' markets* ("mercati dei contadini") nascono e si diffondono nei centri urbani degli Stati Uniti verso la fine degli anni '90 come esperienza di vendita diretta al consumatore, ovvero senza intermediari, di prodotti agricoli e in particolare di prodotti ottenuti con metodo biologico<sup>1</sup>.

In un periodo come quello attuale, caratterizzato da una particolare sensibilità dell'opinione pubblica e dei Governi, soprattutto nei Paesi economicamente più ricchi, da un lato per la qualità degli alimenti e dall'altro per il problema energetico-ambientale, non stupisce che tale modello di vendita diretta sia stato entusiasticamente accolto anche nel nostro Paese, in particolare come strumento di promozione della vendita di prodotti locali, al fine sia di soddisfare le esigenze attuali del consumatore di alimenti sia di far fronte alla necessità di ridurre i costi economici e ambientali legati ai cosiddetti *food miles* ("chilometri del cibo")<sup>2</sup>.

Ciò emerge chiaramente dalle motivazioni che precedono l'articolato del decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 20 novembre 2007, recante le indicazioni per la realizzazione dei mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli<sup>3</sup>, laddove si precisa che «risulta opportuno promuovere lo sviluppo di mercati in cui gli imprenditori agricoli nell'esercizio dell'attività di vendita diretta possano soddisfare le esigenze dei consu-

matori in ordine all'acquisto di prodotti agricoli che abbiano un *diretto legame con il territorio di produzione*; [...] che tale obiettivo può essere raggiunto attraverso il riconoscimento dei mercati ai quali hanno accesso imprese agricole operanti nell'ambito territoriale ove siano istituiti detti mercati e/o imprese agricole associate a quelle operanti nell'ambito territoriale nel quale siano istituiti detti mercati e che si impegnino a rispettare determinati *requisiti di qualità* e di trasparenza amministrativa nell'esercizio dell'attività di vendita»<sup>4</sup>.

Rispetto alle altre forme di vendita diretta dei prodotti agricoli disciplinate nel nostro ordinamento (vendita itinerante, in agriturismo, al dettaglio in azienda<sup>5</sup>), il *farmer's market* è caratterizzato dalla compresenza, in un luogo determinato, di una pluralità di imprenditori agricoli e quindi necessita di una regolamentazione, organizzazione ed un controllo maggiormente strutturati, che il decreto attribuisce innanzitutto alla competenza del Comune, nel cui ambito territoriale amministrativo si svolge il mercato specializzato. Spetta dunque al Comune, in qualità di ente che istituisce o autorizza il mercato agricolo, redigere un regolamento in materia ed un «disciplinare di mercato che regoli le modalità di vendita, finalizzato alla *valorizzazione della tipicità* e della *provenienza* dei prodotti medesimi», dandone comunicazione all'assessorato all'agricoltura della Regione o della provincia autonoma interessata<sup>6</sup>.

Ebbene, proprio il disciplinare del mercato agricolo appare un importante strumento che il Comune ha a disposizione per individuare i criteri di selezione degli imprenditori agricoli legittimati ad avere accesso al mercato<sup>7</sup>, nell'ottica di perseguire il fine, dichiarato nel decreto, di promuovere i prodotti agricoli locali, e in particolare quelli di qualità, tra cui rientrano sia i prodotti con riconoscimenti comunitari di "qualità territoriale" (dop e igp<sup>8</sup>) sia eventualmente i prodotti ottenuti con metodo di produzione biologica<sup>9</sup>. Tuttavia, per quanto è possibile constatare con un rapido esame dei

(1) Per quanto riguarda l'esperienza statunitense dei *farmers markets*, l'attuale importanza economica del fenomeno e le motivazioni socio-economiche alla base del suo sviluppo, si veda il sito del United States Department of Agriculture [www.ams.usda.gov](http://www.ams.usda.gov).

(2) Per alcune informazioni a proposito della realtà italiana, si veda il sito [www.mercatidelcontadino.it](http://www.mercatidelcontadino.it).

(3) Si tratta del decreto (dichiaratamente «non regolamentare») emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti con lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione dell'articolo 1, comma 1065, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

(4) Il corsivo nel testo è mio.

(5) Per una disamina delle varie tipologie di vendita diretta disciplinate dalla legislazione italiana vigente e delle regioni economiche, sociali e ambientali, poste alla base dell'intervento normativo, si veda M. Alabrese, *Gli aspetti giuridici della vendita diretta dei prodotti agricoli*, in questo fascicolo.

(6) Art. 4, comma 3, del d. m. 20 novembre 2007. Il corsivo nel testo è mio. Per un rapido esame della disciplina amministrativa e dei requisiti dei soggetti ammessi, cfr. M. Alabrese, op. cit.

(7) Si condivide, sul punto, quanto sostiene S. Masini, *I mercatali (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2007, p. 291.

(8) Cfr. reg. CE n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

(9) Per la disciplina della produzione agricola secondo il metodo biologico, si veda il reg. CE n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 (a far data dal 1° gennaio 2009). Sul fenomeno della vendita diretta di prodotti agricoli ottenuti con metodo biologico, cfr. E. Cristiani, *La filiera corta in agricoltura biologica*, in questo fascicolo.

disciplinari pubblicati in rete, la tendenza attuale dei Comuni che hanno istituito/autorizzato questo tipo di mercati (per la verità, ancora pochi) è quella di riproporre, pressoché pedissequamente, le disposizioni del decreto del 2007, senza avvalersi di un tale prezioso strumento per qualificare questa particolare tipologia di vendita diretta.

Analogamente, per il momento, sembra riguardare i richiami al rispetto delle norme vigenti in materia igienico-sanitaria, sia nella fase del commercio sia nella fase di produzione, dei prodotti agro-alimentari di cui si legittima la vendita al mercato specializzato. La tendenza attuale, anche in questo caso, è quella di riproporre pedissequamente, nei regolamenti comunali e nelle domande di assegnazione di posteggi nei *farmers' markets* che si svolgono in aree pubbliche, la formula utilizzata nel decreto ministeriale più volte richiamato: «Nei mercati agricoli di vendita diretta conformi alle norme igienico-sanitarie di cui al regolamento Ce n. 852/2004 [...] sono posti in vendita esclusivamente prodotti agricoli conformi alla disciplina in materia di igiene di alimenti»<sup>10</sup>.

Tuttavia, si potrebbe osservare come il richiamo alla normativa in materia di igiene, con riferimento sia al mercato sia ai prodotti in vendita, sia del tutto superfluo, in quanto scontato. Non vi è dubbio, infatti, che l'impresa agricola in oggetto, che produce (trasforma) e vende prodotti destinati all'alimentazione umana, sia un'«impresa alimentare», ai sensi della disciplina comunitaria in materia di sicurezza alimentare (art. 3 reg. Ce n. 178/2002) e che, come tale, sia soggetta alle norme nazionali e comunitarie in materia di sicurezza alimentare, oltre che alle norme igienico-sanitarie contenute nel reg. Ce n. 852/2004 e, più in generale, nel cosiddetto «pacchetto igiene»<sup>11</sup>.

Sarebbe stato preferibile, piuttosto, che, nel decreto relati-

vo ai mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli, si fosse messo in evidenza il fatto che, con riferimento al «pacchetto igiene», «il settore agrario è oggetto di una trattazione particolare, collegata [...] alla sua specificità»<sup>12</sup> e, soprattutto, si fosse proceduto a richiamare le deroghe in materia di igiene di alimenti, di interesse per la fattispecie regolamentata nel decreto.

È pertanto auspicabile, a questo punto, che i Comuni, nel redigere i disciplinari dei mercati agricoli, anziché limitarsi a rinviare al reg. Ce n. 852/2004 *tout court*, provvedano a menzionare quelle norme derogatorie rilevanti per gli imprenditori agricoli.

## 2.- La conformità dei prodotti agricoli destinati alla vendita diretta al reg. Ce n. 852/2004

Nell'ottica di conseguire un elevato livello di protezione della salute dei consumatori di alimenti e, quindi, di garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, il reg. Ce n. 852/2004 detta una serie di prescrizioni generali in materia di igiene degli alimenti, incluse le misure necessarie per controllare i rischi e garantire l'idoneità al consumo umano dei prodotti alimentari<sup>13</sup>.

Dunque la produzione agricola destinata all'alimentazione non può che essere pienamente interessata dall'ambito di applicazione di tale regolamento, come risulta dall'art. 1, par. 1: «il presente regolamento si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti nonché alle esportazioni [...]». Ciò comporta, ad esempio, che l'imprenditore agricolo coinvolto nella catena alimentare, come ogni altro operatore del settore alimentare, sia tenuto a notificare all'autorità competente

(<sup>10</sup>) Art. 2, comma 3, del d. m. 20 novembre 2007, il quale prevede, inoltre, che i prodotti posti in vendita siano «etichettati nel rispetto della disciplina in vigore per i singoli prodotti e con l'indicazione del luogo di origine territoriale e dell'impresa produttrice» (Il corsivo nel testo è mio).

(<sup>11</sup>) Per «pacchetto igiene» si intende il gruppo di regolamenti in materie di igiene di alimenti emanati il 29 aprile 2004 dal Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta, in particolare del: reg. Ce n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari; reg. Ce n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; reg. Ce n. 854/2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; reg. Ce n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali. Ad essi si aggiunge la dir. 2004/41/Ce che abroga una serie di normative comunitarie in materia di igiene di alimenti di epoca precedente. I regolamenti del «pacchetto igiene» presuppongono e applicano le definizioni dettate dal reg. Ce 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, tra cui quella di «impresa alimentare»: «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti». In argomento, cfr., per tutti, L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2004, p. 735 ss.; Id., *Gli agricoltori e i prodotti di origine animale negli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2004, p. 520 ss.; A. Jannarelli, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in *Regole dell'agricoltura e regole del cibo*, Atti del Convegno di Pisa, 7-8 luglio 2005, a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Pisa, 2005, p. 37 ss.; A. Forti, *Intorno alla nuova disciplina in materia di igiene di alimenti*, ivi, p. 325 ss.; F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, parte seconda; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, spec. p. 71 ss.

(<sup>12</sup>) Così, L. Costato, *L'agricoltura...*, op. cit., p. 735.

(<sup>13</sup>) Cfr., sul punto, F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, op. cit. loc. Si consideri che gli operatori del settore alimentare che manipolano alimenti di origine animale devono applicare anche le prescrizioni del reg. Ce n. 853/2004.

(«registrazione»), secondo le procedure prescritte nei diversi Stati, ciascuno stabilimento posto sotto il suo controllo, nel quale si eserciti una delle fasi produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti<sup>14</sup>. L'intento, evidentemente, è quello di consentire alle autorità competenti in ogni Stato membro di effettuare i controlli ritenuti necessari presso gli operatori del settore. A questo proposito, con riferimento all'applicazione nel nostro paese, è opportuno sgomberare il campo da quella che è una frequente causa di confusione sul punto: occorre tenere ben distinta la disciplina di commercio da quella igienico-sanitaria, sebbene entrambe coinvolgano gli enti locali. In merito alla vendita diretta in mercati riservati agli imprenditori agricoli, la disciplina sul commercio prescrive l'obbligo di comunicazione (dichiarazione di inizio attività) al Comune *nel quale si realizza il mercato* da parte dell'imprenditore agricolo, la cui azienda, peraltro, può essere localizzata anche al di fuori dei confini del medesimo Comune, visto che il d. m. 20 novembre 2007 prevede che l'azienda dei soggetti ammessi alla vendita diretta nei mercati agricoli sia ubicata nell'ambito territoriale amministrativo della Regione o negli ambiti definiti dalle singole amministrazioni competenti (Comuni, associazioni di comuni)<sup>15</sup>. Diversamente, la disciplina in materia di igiene prevede che, ai fini dei menzionati controlli da parte delle Aziende USL, l'imprenditore agricolo-operatore del settore alimentare presenti la «notifica» (dichiarazione di inizio attività) al Comune *in cui ha sede lo stabilimento produttivo*<sup>16</sup>. Ciò premesso, il pieno coinvolgimento del settore agricolo nell'ambito di applicazione del regolamento comunitario in materia di igiene degli alimenti ha come ulteriore conseguenza – peraltro strettamente interdipendente con quella precedentemente richiamata – che l'imprenditore agricolo, come ogni altro operatore del settore alimentare, è tenuto a

«garanti[re] che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti sottoposte al [suo] controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel presente regolamento»<sup>17</sup>.

Sennonché, tali requisiti in materia d'igiene (generali e specifici) prescritti per gli operatori del settore alimentare sono notevolmente diversificati per coloro che esercitano la «produzione primaria»<sup>18</sup> (e «operazioni associate»<sup>19</sup>) rispetto ai soggetti che esercitano altre attività successive nella catena alimentare. In estrema sintesi, l'imprenditore agricolo che svolge l'attività di allevamento o coltivazione dei «prodotti primari»<sup>20</sup>, ovvero non trasformati (ed eventualmente le operazioni associate di trasporto, magazzinaggio e manipolazione di essi sul luogo di produzione) è tenuto a rispettare i requisiti generali elencati nella parte A dell'allegato I, punto II, ed ogni requisito specifico previsto dal reg. Ce n. 853/2004 in materia di igiene di prodotti di origine animale; l'imprenditore agricolo e, più in generale, qualsiasi operatore del settore alimentare, che svolge le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti successive a quella primaria (e alle operazioni connesse a quest'ultima), è tenuto a rispettare i requisiti generali elencati nell'allegato II, oltre che ogni requisito specifico previsto dal reg. Ce n. 853/2004.

Ebbene, basta scorrere i requisiti in materia di igiene elencati nella parte A dell'allegato I, punto II, per rendersi conto che si tratta di vincoli non molto restrittivi e sostanzialmente ispirati alle normali regole di buona prassi igienica; ad esempio, essi mirano a garantire l'assenza di contaminazioni di qualsiasi tipo dei prodotti vegetali e degli animali; la pulizia delle attrezzature, dei contenitori e dei mezzi di trasporto utilizzati, oltre che del personale impiegato; il benessere degli animali; il rispetto delle norme vigenti relative ai

<sup>(14)</sup> Art. 6 del reg. Ce n. 852/2004, il quale prosegue prevedendo che gli Stati possano prescrivere il riconoscimento, previa ispezione, degli stabilimenti in cui si svolgono determinate attività previste dalla normativa nazionale, in aggiunta alle ipotesi disciplinate dal reg. Ce n. 853/2004. Per chiarimenti sull'applicazione della norma in oggetto in Italia, tenendo conto anche delle analoghe prescrizioni contenute nel reg. Ce n. 853/2004, si veda la «Linea guida applicativa del reg. Ce n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari», su cui si è manifestato l'Accordo del Ministero della Salute, delle Regioni e delle Province autonome, in occasione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, tenutasi il 9 febbraio 2006, reperibile nel sito del Ministero della Salute: [www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it).

<sup>(15)</sup> Cfr. l'art. 4 del d. lgs. n. 228/2001 e gli articoli 1 e 2 del d. m. 20 novembre 2007.

<sup>(16)</sup> Per maggiori dettagli sulla disciplina di registrazione in Italia, cfr. le linee guida nazionali di applicazione del reg. Ce n. 852/2004 del 9 febbraio 2006, in precedenza citate.

<sup>(17)</sup> Art. 3 del reg. Ce n. 852/2004.

<sup>(18)</sup> Ai sensi dell'art. 3, punto 17, del reg. Ce n. 178/2002, per «produzione primaria» si intende: «tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici». Per un commento alle definizioni dettate nel presente articolo, cfr. A. Germanò-E. Rook Basile, *Commento all'art. 3, in La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commento al reg. Ce n. 178/2002*, a cura dell'IDAIC, *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, p. 157 ss. e spec. p. 175 ss. La definizione di «produzione primaria», così come tutte le definizioni dettate dal reg. Ce n. 178/2002, è richiamata dall'art. 2, par. 2, del reg. Ce n. 852/2008.

<sup>(19)</sup> Ai sensi della parte A dell'allegato al reg. Ce n. 852/2004, le «operazioni associate» alla produzione primaria sono: «a) il trasporto, il magazzinaggio e la manipolazione di prodotti primari sul luogo di produzione, a condizione che ciò non alteri sostanzialmente la loro natura; b) il trasporto di animali vivi, ove necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente regolamento; e c) in caso di prodotti di origine vegetale, prodotti della pesca e della caccia, le operazioni di trasporto per la consegna di prodotti primari, la cui natura non sia ancora stata sostanzialmente modificata, dal luogo di produzione ad uno stabilimento».

<sup>(20)</sup> Ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. b, del reg. Ce n. 852/2002, per «prodotti primari» si intende: «i prodotti della produzione primaria compresi i prodotti della terra, dell'allevamento, della caccia e della pesca».

prodotti fitosanitari, ai medicinali veterinari, ecc., utilizzabili nell'attività di produzione. A tali requisiti si aggiunge, poi, l'importante obbligo della tenuta delle registrazioni relative alle misure adottate per il controllo dei rischi nella produzione aziendale, sia di prodotti vegetali sia di quelli di origine animale, le quali devono essere accessibili in qualsiasi momento per le autorità competenti e gli operatori alimentari che ricevono i prodotti.

Non si deve, tuttavia, dimenticare che l'imprenditore agricolo come definito dall'art. 2135 c.c. – che poi è il soggetto interessato dai mercati agricoli di vendita diretta di cui a decreto del 2007 – non è solo un mero produttore di prodotti primari, ma, di solito, svolge attività di trasformazione, condizionamento, commercializzazione, ecc. dei prodotti agricoli in senso stretto; dunque è chiamato ad applicare le norme più stringenti del “pacchetto igiene”, corrispondenti alle fasi ulteriori della catena alimentare. In altre parole, gli obblighi a cui l'imprenditore agricolo si dovrà attenere saranno diversi e maggiormente numerosi e restrittivi in considerazione delle attività (primaria e/o post-primaria) svolte dal medesimo nella propria azienda per ottenere il prodotto da vendere sul mercato<sup>21</sup>.

### 3.- Il sistema di autocontrollo aziendale HACCP: flessibilità e specificità

Si è detto che il reg. Ce n. 852/2004 si applica al settore agricolo, ma con alcuni limiti dettati dalla specificità dell'oggetto. Si pensi, al riguardo, alla sorte di uno dei principali strumenti disciplinati dal reg. Ce n. 852/2004 per garantire l'immissione sul mercato di prodotti alimentari sicuri coinvolgendo gli attori economici interessati: la procedura di autocontrollo aziendale basata sui principi del sistema di analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo (HACCP, *Hazard Analysis Critical Control Points*)<sup>22</sup>. La predisposizione di tale procedura è obbligatoria esclusivamente per gli operatori del settore alimentare che intervengono nelle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione di alimenti successive alla produzione primaria e alle operazioni connesse a quest'ultima. Come chiariscono i «considerando» del regolamento, «l'applicazione dei principi del sistema dell'analisi

dei pericoli e dei punti critici di controllo (HACCP) alla produzione primaria non è ancora praticabile su base generalizzata» (cons. 11), sebbene «la fattibilità della sua estensione dovrebbe essere uno degli elementi del riesame che la Commissione effettuerà in seguito all'attuazione del presente regolamento» (cons. 14).

In effetti, il sistema HACCP è per sua natura specifico, visto che deve essere elaborato tenendo conto della tipologia di prodotti, del cui processo di produzione si intende prevenire, eliminare o ridurre i pericoli a livelli accettabili, e visto che la struttura che deve essere messa a punto può essere più o meno complessa a seconda della dimensione dell'azienda. Tale sistema è, inoltre, flessibile per sua stessa definizione, dato che non è basato sull'imposizione di regole e procedure pre-definite, bensì su principi e indicazioni procedurali da adattare al contesto aziendale<sup>23</sup>. Proprio alla luce di queste caratteristiche, il legislatore comunitario ritiene che sia «opportuno che gli Stati membri incoraggino gli operatori a livello della produzione primaria ad applicare tali principi per quanto possibile» (cons. 14), anche predisponendo Manuali di corretta prassi operativa, integrati, qualora occorra, da norme di igiene specifiche per la produzione primaria (cons. 11), secondo quanto «raccomandato» nella parte B dell'allegato I del regolamento comunitario<sup>24</sup>.

In particolare, i principi su cui si deve basare il sistema di autocontrollo aziendale e da cui dovrebbero trarre ispirazione anche i produttori di prodotti primari sono espressamente elencati all'art. 5 del reg. Ce n. 852/2004: «a) identificare ogni pericolo che deve essere prevenuto, eliminato o ridotto a livelli accettabili; b) identificare i punti critici di controllo nella fase o nelle fasi in cui il controllo stesso si rivela essenziale per prevenire o eliminare un rischio o per ridurlo a livelli accettabili; c) stabilire, nei punti critici di controllo, i limiti critici che differenziano l'accettabilità e l'inaccettabilità ai fini della prevenzione, eliminazione o riduzione dei rischi identificati; d) stabilire ed applicare procedure di sorveglianza efficaci nei punti critici di controllo; e) stabilire le azioni correttive da intraprendere nel caso in cui dalla sorveglianza risulti che un determinato punto critico non è sotto controllo; f) stabilire le procedure, da applicare regolarmente, per verificare l'effettivo funzionamento delle misure di cui alle lettere da a) ad e); e g) predisporre documenti e regi-

(<sup>21</sup>) Con specifico riferimento alla fase di vendita in un mercato specializzato, occorre, peraltro, precisare che l'imprenditore agricolo, in considerazione della natura del prodotto oggetto di vendita (trasformato o non trasformato, di origine animale o vegetale), oltre che della attività che intende svolgere nel mercato (manipolazione, trasformazione), dovrà tenere conto di quanto prescritto dal capitolo III dell'allegato II, vale a dire dei requisiti di igiene applicabili alle strutture mobili e/o temporanee, quali padiglioni, chioschi di vendita, banchi di vendita autotrasportati.

(<sup>22</sup>) Si legga, in proposito, il «considerando 12» del reg. Ce n. 852/2004: «La sicurezza degli alimenti è il risultato di diversi fattori: la legislazione dovrebbe stabilire requisiti d'igiene minimi; dovrebbero essere effettuati controlli ufficiali per verificarne l'osservanza da parte degli operatori del settore alimentare e questi ultimi dovrebbero elaborare e realizzare programmi e procedure per la sicurezza degli alimenti basati sui principi del sistema HACCP».

(<sup>23</sup>) Sul punto, cfr. F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *op. cit.*, p. 176 ss. Si veda, inoltre, le Linee guida sull'applicazione del sistema HACCP del 16 novembre 2005, redatte dalla Commissione e consultabili sul sito della Commissione, Health & Consumer Protection Directorate-General: [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance\\_doc\\_haccp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_haccp_en.pdf).

(<sup>24</sup>) In argomento, cfr., per tutti, F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *op. cit.*, p. 193 ss. I Manuali attualmente validati dal Ministero della Salute sono resi noti sul sito del medesimo Ministero.

strazioni adeguati alla natura e alle dimensioni dell'impresa alimentare al fine di dimostrare l'effettiva applicazione delle misure di cui alle lettere da a) ad f)».

#### 4.- La vendita diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari e le regole in materia di igiene degli alimenti

In effetti, non è del tutto corretto affermare che il settore agricolo è pienamente interessato dall'ambito di applicazione del "pacchetto igiene". Basti pensare al par. 2 lett. c) dell'art. 1, del reg. Ce n. 852/2004 (così come la lett. c), par. 3 dell'art. 1 del reg. Ce n. 853/2004), laddove si precisa la non applicazione del regolamento, fra l'altro, «*alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale [...]*»<sup>25</sup>. Per quanto interessa esaminare in questa sede, ciò significa, infatti, che l'imprenditore agricolo che vende direttamente al consumatore finale piccoli quantitativi di prodotti primari (che consistono in prodotti agricoli non trasformati e prodotti spontanei della terra, della caccia e della pesca) non è soggetto agli obblighi sanciti dal regolamento comunitario, ma rimane vincolato alla normativa nazionale in materia, la quale deve comunque garantire il conseguimento degli obiettivi del regolamento, come prescritto dal par. 3 del medesimo art. 1. Pur constatando che «i pericoli alimentari presenti a livello della produzione primaria dovrebbero essere identificati e adeguatamente controllati per garantire il conseguimento degli obiettivi del ... regolamento» - come si legge nel «considerando 10» - il legislatore comunitario ha, infatti, ritenuto opportuno che, in questo caso specifico, caratterizzato dalla stretta relazione tra il produttore e il consumatore, la tutela della salute pubblica dovesse essere garantita dalla normativa nazionale.

Ebbene, la norma in esame sembrerebbe di notevole interesse per l'imprenditore agricolo, verosimilmente, di piccole dimensioni, che intenda partecipare ad un mercato agricolo specializzato, vendendo direttamente i prodotti agricoli non trasformati o oggetto di raccolta o cattura (appunto «primari»), in quanto, solo per fare un esempio, non sarebbe soggetto all'obbligo di «registrazione» dello stabilimento produttivo, a cui si è fatto cenno in precedenza.

Tuttavia, l'interpretazione, e quindi l'applicazione di tale norma, risulta ancora abbastanza incerta: cosa si intende per «fornitura diretta»? come stimare il requisito del «piccolo quantitativo», utilizzato come *discrimen* delle diverse fattispecie?

Al riguardo, le linee guida sull'applicazione del reg. Ce n. 852/2004 redatte dalla Commissione europea<sup>26</sup> non sem-

brano di grande aiuto, visto che si limitano a confermare la competenza degli Stati membri in ordine alla definizione della nozione di «piccolo quantitativo» (ancorché «in ragione della situazione locale») e alla determinazione di «regole necessarie per assicurare che la sicurezza dei prodotti sia garantita» secondo l'approccio basato sul controllo del rischio. L'intento - si legge nel documento - «dovrebbe» essere quello di «permettere il proseguimento delle attuali pratiche» negli Stati membri, purché conformi agli obiettivi della normativa comunitaria.

Ai nostri fini, appare, peraltro, degno di rilievo il fatto che le linee guida della Commissione richiedano che la nozione di «piccolo quantitativo» sia abbastanza ampia da permettere agli agricoltori di vendere i prodotti primari direttamente al consumatore finale, oltre che in azienda, anche nei *mercati locali*.

Senonché, proprio in relazione alla vendita diretta nei mercati agricoli, l'orientamento scelto dai nostri Governi, centrale e periferici, manifestatosi nell'Accordo raggiunto in seno alla Conferenza Stato-Regioni il 9 febbraio 2006, finisce per condurre ad un'interpretazione in senso restrittivo della norma in oggetto, che sinceramente rende abbastanza perplessi. Nel documento emerge la scelta di considerare l'«occasionalità» della vendita come elemento qualificante la fattispecie della «fornitura diretta»; ciò determina evidentemente una esclusione dall'ambito di applicazione di tale norma dell'ipotesi (peraltro, maggiormente diffusa) in cui l'imprenditore agricolo partecipi con regolarità al mercato che si svolge con cadenza fissa. In altre parole, con particolare riferimento ai *farmers' markets*, ne deriva una interpretazione a mio avviso discutibile, proprio perché eccessivamente restrittiva; rimarrebbero, infatti, sottratti dall'ambito di applicazione della disciplina comunitaria in materia di igiene di alimenti solo gli imprenditori agricoli che decidessero di vendere saltuariamente, ovvero occasionalmente, i propri prodotti primari al mercato agricolo specializzato<sup>27</sup>.

Non solo. Le linee guida emerse dall'accordo Stato-Regioni delimitano l'ambito di applicazione della norma in esame anche in relazione ad altri due aspetti: la «provenienza» dei prodotti primari oggetto di «cessione occasionale» e l'«ambito» di vendita. Quanto al primo aspetto, nel documento si precisa che la «fornitura diretta» deve riguardare esclusivamente i prodotti di *provenienza aziendale*. Ciò significa che rimarrebbero esclusi dalla deroga gli imprenditori agricoli che, in conformità alla normativa nazionale in materia di vendita diretta dettata dall'art. 4 d. lgs. n. 228/2001 (e successive modificazioni), intendessero vendere direttamente al dettaglio prodotti, sia di base che tra-

<sup>(25)</sup> Per completezza, occorre riportare l'intera disposizione del par. 2 lett. c) dell'art. 1, del reg. Ce n. 852/2004: «*alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale o a dettaglianti locali che forniscono direttamente il consumatore finale*». (Il corsivo nel testo è mio).

<sup>(26)</sup> Commissione europea, Direzione generale per la salute e la tutela del consumatore, Linee guida sull'applicazione di alcune disposizioni del Regolamento Ce n. 852/2004 relativo all'igiene dei prodotti alimentari, Bruxelles, 21 dicembre 2006.

<sup>(27)</sup> Più precisamente la «Linea guida applicativa del reg. Ce n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari», prevede che: «[...] per fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari si deve intendere la cessione occasionale e su richiesta del consumatore finale [...] di prodotti primari ottenuti nell'azienda stessa a condizione che tale attività sia marginale rispetto all'attività principale».

sformati, provenienti anche da altre aziende agricole, purché nel rispetto del criterio della prevalenza. In ordine al secondo aspetto, compare l'ulteriore precisazione che la «fornitura diretta» deve avvenire in «ambito locale», in modo tale da escludere il trasporto sulle lunghe distanze. Un «livello locale» che viene identificato dalle linee guida nel territorio della Provincia in cui insiste l'azienda e nel territorio delle Province contermini. A ben vedere, però, questa delimitazione della fattispecie non dovrebbe comportare alcuna difficoltà applicativa con riferimento ai *farmers' markets*: come si è ricordato in apertura, l'azienda dell'imprenditore agricolo legittimato a partecipare ai mercati agricoli specializzati deve essere ubicata nell'ambito territoriale amministrativo della Regione o negli ambiti definiti dalle singole amministrazioni competenti (Comune o Associazione dei comuni). Così, ad esempio, nel caso di un mercato in ambito regionale, solo le aziende agricole ubicate nel territorio provinciale, che vendono occasionalmente prodotti primari della propria azienda, risulterebbero interessate dalla norma in commento e, quindi, sottratte agli obblighi prescritti dal reg. Ce n. 852/2004.

## 5.- I prodotti agroalimentari ottenuti con metodi tradizionali e le deroghe in materia di igiene di alimenti

Come anticipato, nel regolamento comunitario in materia di igiene di alimenti sono previste alcune deroghe su cui merita qui soffermarsi, in quanto di sicuro interesse per l'imprenditore agricolo che intenda partecipare al *farmer's market*. In apertura del presente contributo, si è evidenziato come la recente attenzione del Governo italiano per i mercati di vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli sia motivata anche dalla volontà di valorizzare e diffondere i prodotti locali, stagionali, e soprattutto i prodotti agroalimentari la cui qualità sia legata al territorio di provenienza. Tuttavia, in molti casi, tali prodotti, in quanto legati alla tradizione locale, presentano metodiche di produzione, trasformazione e conservazione non conformi alla normativa comunitaria. Come è noto, in passato il legislatore italiano ha cercato di ovviare a tale incompatibilità (che altrimenti avrebbe portato alla scomparsa di una parte significativa, seppure di nicchia, del patrimonio gastronomico italiano) prevedendo la possibilità di rilasciare deroghe per i «prodotti agroalimentari tradizionali» inseriti in un apposito elenco nazionale,

aggiornato annualmente, secondo quanto prescritto dall'art. 8 del d. lgs. n. 173/1998 e dal d. m. 9 settembre 1999, n. 350<sup>28</sup>. Sennonché, si è trattato di una disciplina derogatoria molto discussa e di dubbia conformità alle prescrizioni comunitarie all'epoca vigenti.

Nel tempo, però, il legislatore comunitario ha maturato una crescente e apprezzabile sensibilità nei confronti di tale problematica, come risulta dal reg. Ce n. 852/2004, laddove si prevede una certa «flessibilità» nell'adozione delle misure utili per garantire l'immissione sul mercato di prodotti sicuri, nell'ottica di mantenere, al contempo, il ricorso a consolidati metodi tradizionali<sup>29</sup>. In particolare, al fine di adottare misure nazionali per adattare i requisiti dell'allegato II del regolamento in oggetto alle esigenze produttive di quei prodotti ottenuti con metodi tradizionali altrimenti vietati, gli Stati membri sono legittimati ad emanare misure *ad hoc*, ancorché «senza compromettere il raggiungimento degli obiettivi del ... regolamento» (art. 13, par. 3). Sennonché, la procedura prevista appare particolarmente complessa, in quanto prescrive, in estrema sintesi, l'obbligo di notifica alla Commissione della misura che lo Stato intende adottare, corredata della documentazione dettagliata, specificata dal regolamento, e la successiva apertura di una fase comunitaria, che potremmo definire «di opposizione». Si tratta, dunque, di una procedura che sembra di difficile e, soprattutto, lenta percorrenza. Non mi risulta, fra l'altro, che al momento sia stata avanzata alcuna richiesta di deroga da parte dello Stato italiano.

Tuttavia, nel 2005, il legislatore comunitario ha previsto, nell'ambito di un regolamento di attuazione della normativa del 2004 in materia di igiene<sup>30</sup>, la possibilità per gli Stati membri di concedere deroghe individuali o generali agli stabilimenti che producano «prodotti alimentari che presentano caratteristiche tradizionali», identificati come quelli «storicamente riconosciuti come prodotti tradizionali; o fabbricati secondo riferimenti tecnici codificati o registrati al processo tradizionale o secondo metodi di produzione tradizionali; o protetti come prodotti alimentari tradizionali dalla legislazione comunitaria, nazionale, regionale o locale». In particolare, le deroghe possono riguardare i requisiti di cui all'allegato II, cap. II, del reg. Ce n. 852/2004, relativi ai «*locali* in cui tali prodotti sono esposti ad un ambiente che contribuisce parzialmente allo sviluppo delle loro caratteristiche» e relativi ai «*materiali* di cui sono costituiti gli strumenti e le attrezzature utilizzati in modo specifico per la preparazione, l'imballaggio e il con-

<sup>(28)</sup> In argomento, vedi, per tutti, M. Giuffrida, *Produzione agroalimentare "tipica e tradizionale" e valorizzazione del territorio: quadro giuridico di riferimento*, in *I prodotti agro-alimentari tipici e tradizionali come beni culturali* (Nuove forme di tutela e valorizzazione del territorio), a cura di G. Strambi e M. Alabrese, 2005, pp. 20 ss.; E. Sirsi, *Natura giuridica dei prodotti agroalimentari tradizionali*, ivi, p. 24 ss.; G. Strambi, *Prodotti agro-alimentari tradizionali tra tutela della salute e tutela del patrimonio culturale*, ivi, p. 29 ss.

<sup>(29)</sup> Cfr., in proposito, i «considerando» 15 e 16 del reg. Ce n. 852/2004. Sul punto, cfr., per tutti, L. Costato, *L'agricoltura ...*, op. cit., spec. p. 738; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, spec. p. 173. Cfr., sul punto, le citate linee guida della Commissione europea sull'applicazione del reg. Ce n. 852/2004, laddove si precisa che «il regolamento riconosce la necessità di mantenere tali metodi di produzione che sono la testimonianza della diversità culturale dell'Europa e prevede, pertanto, la flessibilità necessaria per le imprese alimentari».

<sup>(30)</sup> Art. 7 del reg. Ce n. 2074/2005.

<sup>(31)</sup> Il corsivo nel testo è mio. In argomento, cfr. M. Sabbatini, *Tradizione alimentare e diversità culturale*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 647 ss.

fezionamento di tali prodotti»<sup>31</sup>.

La procedura ivi prevista prescrive l'obbligo, per gli Stati membri che si avvalgono di tali misure, di notificare alla Commissione e agli altri Stati membri (entro dodici mesi) tutte le informazioni attinenti al provvedimento *adottato*. Si tratta di una procedura decisamente semplificata rispetto a quella prevista nel reg. Ce n. 852/2004, in quanto, per i prodotti tradizionali che già prima dell'entrata in vigore del regolamento in materia di igiene beneficiavano di deroghe nazionali, il legislatore comunitario ha ritenuto che «l'applicazione di una procedura di notifica completa, comprendente un'analisi esauriente dei rischi, [potesse] comportare per gli Stati membri un onere inutile e sproporzionato» (cons. 18, reg. Ce n. 1074/2005)<sup>32</sup>.

Quali sono, dunque, i prodotti ottenuti con metodi tradizionali, secondo la nozione comunitaria, che l'imprenditore agricolo italiano può vendere nei *farmers' markets*, beneficiando della deroga conforme alla disciplina comunitaria? Sembra corretto ritenere che si possa trattare sia di prodotti che beneficiano di una registrazione come dop o igp, sia di quelli che sono iscritti nel registro delle Specialità tradizionali garantite, sia, infine, dei prodotti tradizionali trasformati, inseriti nell'elenco nazionale redatto ai sensi del d. m. n. 350/1999.

Una conferma di questa interpretazione si può ricavare dall'intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di deroghe per i prodotti tradizionali ai sensi dei regolamenti Ce nn. 852 e 853 del 2004, raggiunta il 25 gennaio 2007. Nel documento, infatti, si precisa che le deroghe relative ai prodotti tipici di cui ai regolamenti Ce nn. 509 e 510 del 2006 (relativi alle Dop, Igp, Stg) sono rilasciate dal Ministero della salute, sentito il

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; mentre le deroghe relative ai prodotti tradizionali di cui al d. m. n. 350/1999 sono rilasciate dall'Azienda sanitaria competente (Usl).

A ben vedere, però, il quadro normativo vigente in Italia per i prodotti tradizionali non è affatto chiaro, visto che al momento non mi risulta che il nostro paese abbia ancora fatto ricorso alla procedura comunitaria di cui al reg. Ce n. 2074/2005. D'altra parte, apparirebbe coerente con la *ratio* del provvedimento comunitario la scelta di continuare ad applicare le deroghe fino ad oggi concesse (tra le quali merita ricordare quella in materia di applicazione del sistema HACCP), permettendo così agli imprenditori agricoli di proseguire nella produzione e commercializzazione dei prodotti tradizionali elencati nel registro nazionale e realizzati "in deroga", la cui produzione e vendita era consolidata al gennaio 2006 (data di entrata in vigore del reg. Ce n. 852/2004)<sup>33</sup>.

Ad ogni modo, l'incertezza e, quindi la confusione, sul punto rischia di continuare a caratterizzare, in modo inaccettabile, la produzione ed il commercio nel nostro paese di questa specifica nicchia di prodotti, esponendo i produttori stessi al rischio di sanzioni non irrilevanti<sup>34</sup>. Sarebbe, pertanto, auspicabile che i Comuni, nel redigere i disciplinari dei mercati di vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli, richiamassero (e favorissero l'applicazione) oltre alle procedure flessibili di autocontrollo previste dal reg. Ce n. 852/2004 – come in precedenza sostenuto – anche le deroghe in materia di igiene per i prodotti tradizionali di cui al reg. Ce n. 2074/2005<sup>35</sup>.

<sup>(32)</sup> Cfr., in proposito, P. Borghi, *I profili igienico-sanitari dell'agriturismo*, in *I Georgofili – Quaderni 2006-V*, Firenze, 2007, p. 106 ss.

<sup>(33)</sup> Cfr., in tal senso, P. Borghi, *I profili igienico-sanitari dell'agriturismo*, cit., p. 107.

<sup>(34)</sup> Vale la pena ricordare che la materia delle sanzioni nel settore dell'igiene di alimenti permane di competenza di ciascuno Stato membro. Nel nostro paese, cfr. la legge n. 283/1962 (e successive modificazioni) e norme di attuazione e, con specifico riferimento alle sanzioni attinenti al "pacchetto igiene", il d. lgs. n. 193/2007 «attuazione della direttiva 2004/41/Ce relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore».

<sup>(35)</sup> Si condivide, sul punto, quanto sostiene S. Masini, *op. cit.*, p. 291.

## La filiera corta in agricoltura biologica

Eloisa Cristiani

### 1.- Le caratteristiche della filiera corta come metodo di commercializzazione ideale per i prodotti biologici

Con il termine filiera si è soliti riferirsi all'insieme delle operazioni che concorrono a produrre, distribuire e commercializzare un dato prodotto alimentare<sup>1</sup> mentre si intende per filiera corta o a circuito breve quell'insieme di attività che prevedono un rapporto diretto fra produttori e consumatori, singoli o organizzati, in questo modo si "accorcia" il numero degli intermediari commerciali presenti lungo la catena che porta il prodotto "dal campo alla tavola", con la conseguenza di diminuire il prezzo finale. Nell'ambito di questa nuova forma organizzativa di produzione e distribuzione, che sta acquisendo forza e interesse specifici proprio nel settore dell'agricoltura biologica, rientrano - come vedremo - numerose tipologie che si caratterizzano come meccanismi di gestione commerciale efficienti e flessibili, in risposta ad un sistema di ordini qualificati e personalizzati, in vista del comune interesse al contenimento dei costi distributivi. Non si tratta dunque di un ritorno al passato quando gli acquisti si potevano fare "dal contadino", non si può parlare di un semplice *revival* diretto a soddisfare le aspettative di un consumatore nostalgico per una Arcadia di stampo romantico che ormai è solo un falso storico, ma di un'ampia e variegata gamma di soluzioni, modulabili in relazione agli interessi del cliente, estremamente vantaggiose per i produttori. I dati disponibili, che segnalano una crescita esponenziale del settore, mostrano trattarsi di un'ottima opportunità sia per produttori di piccole o medie dimensioni che possono non avere facile accesso alla grande distribuzione organizzata, sia per gruppi di aziende, strutturate in forme societarie o consortili, interessate a questo canale distributivo che consente loro di praticare una politica commerciale più vicina alle proprie esigenze, garantendo ottimi risulta-

ti in termini di economia di scala<sup>2</sup>.

Com'è noto se analizziamo l'offerta, a livello produttivo, il prodotto biologico si caratterizza già *ab origine* per rese ridotte e costi di produzione superiori rispetto al prodotto convenzionale anche in considerazione dell'onere rappresentato dalla certificazione. Al livello di trasformazione e distribuzione l'esiguità dei quantitativi trattati, la necessità di processi di lavorazione certificati e rigidamente separati così come la distribuzione attraverso canali logistici dedicati, in un mercato dicotomico che vede la produzione localizzata al Sud e la trasformazione e il consumo concentrati al Nord<sup>3</sup>, finiscono per incidere pesantemente sul prezzo del prodotto praticato al consumatore finale. Ecco perché visto che il prodotto finisce per costare molto ma per essere pagato poco al produttore, accorciare la filiera e quindi avvicinare consumatore e produttore sembra una delle strade da perseguire per diffondere il consumo dei prodotti biologici<sup>4</sup>. Nella sezione relativa al mercato dell'ampio documento di lavoro che ha preceduto l'elaborazione del Piano d'azione europeo si pone l'accento sul prezzo troppo elevato come problema centrale che ostacola lo sviluppo del settore. "Per ridurre il prezzo del prodotto finito - si legge nel documento- è importante sviluppare una strategia che sia in grado di ridurre i costi senza inficiare la corretta applicazione degli *standard* di agricoltura biologica. Nell'ambito della catena distributiva un sistema da potenziare è quello dalla vendita diretta tra l'agricoltore e il consumatore. Questa soluzione offre anche il vantaggio di rafforzare quel legame tra agricoltori e consumatori che appare essere uno degli scopi basilari dell'agricoltura biologica"<sup>5</sup>. L'idea di migliorare, con soluzioni di questo tipo, la distribuzione e la commercializzazione del prodotto biologico appare comunque presente anche nel documento finale, elaborato dalla Commissione Europea, contenente il Piano d'azione per il biologico ed è strettamente correlata ad alcuni degli obiettivi chiave che, attraverso tale Piano, si intendono perseguire. La diffusione delle forme di filiera corta mira infatti da un lato ad *accrescere la disponibilità di prodotti biologici*, rendendone più capillare la presenza sul mercato dall'altro a *migliorare l'informazione visto che i consumatori europei non sono ben informati sui principi e sui benefici dell'agricoltura biologica*<sup>6</sup>.

(1) Per una sintesi delle diverse posizioni dottrinali intorno al concetto di filiera si rinvia a A. Loi, *Lo studio di una dimensione spaziale di una filiera agro-alimentare: una proposta metodologica*, lavoro pubblicato su [www.agr.unipi.it/economia/dipartimento/rtf\\_paper/paper%20Alberico.PDF](http://www.agr.unipi.it/economia/dipartimento/rtf_paper/paper%20Alberico.PDF).

(2) L. Didero, *L'evoluzione dei canali distributivi*, in AZBIO, 2004, p. 59.

(3) Cfr. F. Lunati, *L'evoluzione del biologico in Italia attraverso i dati Bio Bank: Focus sulla vendita diretta*, <http://www.biobank.it>. Sul medesimo sito è consultabile anche una serie di dati 2008 e il trend 2005-2007 che mostra, regione per regione, l'evoluzione delle forme di "vendita diretta", "mercatini", "gruppi d'acquisto", "e.commerce". Nel medesimo senso, con riferimento specifico alla filiera dell'olio, ma l'osservazione ha sicuramente portata generale M. Mastromauro, *Prezzi e valore aggiunto nella filiera dell'olio biologico - Osservatorio Internazionale dell'Olio d'oliva da Agricoltura Biologica*, in rete al sito [www.premiobiol.it/documenti/2003\\_ita\\_mastromauro01.pdf](http://www.premiobiol.it/documenti/2003_ita_mastromauro01.pdf).

(4) C. Medda, *Promuovere la filiera corta*, in *Bioagricoltura*, n. 87, marzo/aprile 2004, p. 10.

(5) Così si legge nel documento di lavoro SEC(2004) 739 del 10 giugno 2004, p. 9.

(6) Le frasi in corsivo sono tratte dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, COM(2004) def, contenente il Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici.

Il Piano d'azione nazionale per l'agricoltura biologica e i prodotti biologici elaborato, dopo lunga gestazione<sup>7</sup>, nel 2005, con la volontà di specificare a dare attuazione agli obiettivi fissati a livello Europeo, nelle sue articolate linee strategiche di intervento, fa esplicito riferimento alla necessità di realizzare un significativo aumento dei consumi interni, favorendo l'organizzazione commerciale del settore e la capacità di penetrare in canali commerciali medio-piccoli, ancora poco sviluppati. In particolare - si legge nel documento- "si intende dare priorità all'organizzazione commerciale rivolta alla cosiddetta *vendita diretta*, ovvero a forme di relazione diretta fra produttori e consumatori che prevedono per quanto possibile l'integrazione di diversi prodotti e di prodotti e servizi". L'azione in esame si colloca nell'ambito degli interventi diretti al "sostegno all'interprofessione" nei quali si mira alla creazione e al rafforzamento di esperienze organizzate di tipo interprofessionale di settore o di filiera che assicurino pari dignità a tutti i soggetti coinvolti, tali esperienze appaiono essenziali - prosegue il documento- per il rafforzamento sia della rappresentanza degli interessi del settore che della sua organizzazione commerciale.

Merita ricordare, infine, per quanto attiene ai documenti normativi a carattere nazionale, di interesse ai fini della nostra indagine, che, all'interno del Disegno di legge n.2604 contenente *Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico*, presentato il 7 maggio 2007 alla Camera dei Deputati<sup>8</sup> viene espressamente previsto, all'art.6, che le amministrazioni pubbliche assumano le opportune iniziative per promuovere e valorizzare le "intese di filiera" in particolare se rivolte alla fornitura *diretta* di alimenti per comunità o gruppi di acquisto.

## 2.- Il progetto europeo AIAB- SOIL Association : identificazione delle diverse tipologie di filiera corta.

Nel gennaio 2004 è stato approvato dall'UE un ambizioso

progetto triennale di promozione dei prodotti biologici e della loro vendita presentato da Aiab in *partnership* con la Soil association, il principale ente britannico di diffusione e certificazione per l'alimentazione e l'agricoltura biologica<sup>9</sup>. Il progetto che ha beneficiato del sostegno dell'IFOAM (International Federation of Organic Farming Movements) e delle Rete europea del consumo responsabile (RECR) è stato focalizzato sulla promozione della filiera corta<sup>10</sup>. L'obiettivo dei proponenti era infatti quello di creare una sinergia tra produttore e consumatore per incrementare il consumo di prodotti biologici certificati che però devono essere presenti sul mercato a prezzi adeguati, non troppo distanti da quelli dei prodotti convenzionali. La filiera corta, riducendo i passaggi intermedi garantisce al consumatore una riduzione del prezzo finale e al produttore una più equa remunerazione del proprio lavoro ed ha anche la capacità di creare valore aggiunto sul territorio: privilegiare il consumo e l'acquisto dei prodotti locali significa promuovere lo sviluppo delle zone rurali. Il progetto analizza e sostiene tutte le varie tipologie di filiera corta ma intende dare un particolare impulso alla formula dei gruppi di acquisto e delle cooperative di consumo. La forma classica di filiera corta, ovvero la *vendita diretta* è oggi regolata dall'art. 4 del D. Lgs. 228 del 2001<sup>11</sup> ma, delle numerose fattispecie disciplinate dalla norma, nel progetto AIAB si fa riferimento essenzialmente all'ipotesi in cui il produttore apre, per lo più in azienda, uno spaccio per la vendita dei prodotti che, in misura prevalente, dovranno provenire dall'esercizio della propria attività agricola. Così come, sebbene possano essere oggetto della vendita al dettaglio sia i prodotti allo stato "naturale" che quelli "derivati" da manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli o zootecnici, tuttavia la forma tipica di riferimento, nel biologico che valorizza la stagionalità della produzione, sembra la vendita di prodotti freschi. Alla tipologia più tradizionale si affianca, come del resto contemplato dal legislatore del 2001, anche la *vendita di prodotti on line*. In questo caso viene meno, è ovvio, il contatto materiale tra consumatore e produttore che è

(7) Si veda il volume, a cura di L. Petrelli, che raccoglie gli Atti del Seminario organizzato dal MIPAF a Foligno il 15-16 luglio 2003 su *Il Piano di azione italiano per l'agricoltura biologica fra piano di azione europeo, nuova normativa italiana e riforma della politica agricola comune*, Arti grafiche antica Porziuncola, Assisi, 2004.

(8) Si tratta del Disegno di legge della XV legislatura, presentato dal ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (De Castro), di concerto con il ministro per gli affari regionali e le autonomie locali (Lanzillotta), con il ministro per le politiche europee (Bonino), con il ministro della salute (Turco), con il ministro dello sviluppo economico (Bersani), con il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Pecoraro Scanio) e con il ministro dell'economia e delle finanze (Padoa Schioppa) che era destinato a sostituire le norme, ormai obsolete, del decreto legislativo n. 220 del 1995.

(9) Nel comunicato stampa di Agra Press del 19 gennaio 2004 si legge che "si tratta del più rilevante programma di promozione dell'agricoltura biologica mai finanziato dalla UE. Complessivamente, se consideriamo sia il finanziamento dell'UE (1.575.577 euro) che il contributo che verrà dal ministero delle politiche agricole italiano, arriveranno oltre 3 milioni di euro, 6 miliardi delle vecchie lire di cui 5 di competenza Aiab ed uno Soil Association: il 6% del totale del finanziamento dato in Europa per la promozione di tutta l'agricoltura".

(10) Nel nostro Paese il bimestrale Bioagricoltura, n. 87 del marzo- aprile 2004 saluta la partenza del progetto con un titolo assai significativo "Bio di qualità per tutti". Si tratta del medesimo "slogan" che illustra le varie fasi del progetto nel sito allo stesso dedicato <http://biopertutti.info/sito/it> nonché del titolo del relativo opuscolo informativo. Tra gli scopi del progetto vi è infatti anche quello di effettuare una divulgazione di base, rivolta a consumatori e produttori, delle caratteristiche salienti del metodo di produzione, delle diverse tipologie di etichettatura, del logo comunitario e di tutto quanto possa valorizzare la tracciabilità del prodotto biologico.

(11) Per una approfondita disamina della norma si rinvia a A. Germanò, *Commento sub art. 4 al decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, fasc. spec., p. 277; F. Albisinni, *Commento all'art.4 d.lgs. n. 228/2001*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 755.

importante per far conoscere le peculiarità dell'azienda e del metodo di coltivazione e la scelta avviene attraverso il Web, su cataloghi predisposti da produttori che si organizzano tra loro per garantire questa estrema semplicità di contatti e spesso la consegna a domicilio. Rispetto alla tipologia classica la vendita *on line* è, almeno teoricamente, suscettibile di una applicazione più generalizzata prescindendo dalla localizzazione aziendale che, non sempre si presta, per ubicazione o tipologia, ad essere facile meta per il consumatore, pur attento ad un risparmio di costi. Una attenzione separata è data ai cd. *mercatini* gestiti dai produttori, organizzati a cadenza periodica. Sono numerosi, spesso vicini e comodi per i consumatori e soddisfano anche il popolo, sempre più numeroso nel nostro Paese, dei c.d. "gastronauti", ma appaiono talvolta carenti sotto il profilo della varietà produttiva offerta in acquisto. Non vi è dubbio che a tali fattispecie si applichino le norme di favore di cui al decreto 20 novembre 2007, con le quali il Ministero delle politiche agricole alimentari forestali ha dato attuazione all'art.1, comma 1065 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. In particolare, al di là delle prescrizioni relative alle caratteristiche dei soggetti autorizzati alla vendita, delle disposizioni di carattere igienico-sanitario e delle regole di tipo amministrativo che ovviamente non possono che applicarsi anche agli imprenditori agricoli biologici, spiccato interesse riveste, per il settore, l'art 4, comma 2. Si tratta della norma posta sotto la rubrica "Modalità di vendita dei prodotti agricoli" che prevede la possibilità di realizzare, all'interno dei mercati agricoli di vendita diretta, "attività culturali, didattiche e dimostrative legate ai prodotti alimentari, tradizionali ed artigianali del territorio rurale di riferimento". Questa opportunità appare perfettamente in linea con la "filosofia" che spesso è alla base delle scelte dei produttori bio impegnati, anche da prescrizioni normative, nella tutela della biodiversità vegetale e animale attraverso la "riscoperta" di colture e razze tradizionali, diretti alla promozione dello stretto legame prodotto-territorio, tesi, anche nell'offerta di prodotti trasformati, alla valorizzazione delle metodiche tipiche della cultura del luogo. La possibilità di "comunicare" in modo adeguato questi aspetti, sicuramente peculiari all'agricoltura biologica, impegnata a far conoscere le qualità intrinseche al metodo di produzione e i "valori" cui si ispira chi decide di sceglierlo, può essere volano di sviluppo del settore, attento, anche sotto il profilo dei consumatori, agli aspetti etico-sociali di una agricoltura a salvaguardia dell'ambiente. Di rilievo anche il richiamo alla organizzazione di attività di carattere "didattico" che potranno essere corre-

late ai vantaggi, se non altro intertermini di educazione alimentare (si pensi ad esempio all'importanza del consumo dei prodotti "di stagione"), che mostra l'introduzione del prodotto biologico nelle mense scolastiche. La promozione del consumo dei prodotti biologici nella ristorazione scolastica e nelle mense pubbliche in genere è stata motivo di attenzione da parte del legislatore nazionale ed è oggetto di notevole interesse a livello di legislazione regionale<sup>12</sup> ove registra in materia un'ampia e variegata normativa di sostegno.

Una delle esperienze più interessanti per il progetto europeo promosso da AIAB appare quella dei *gruppi di acquisto*. Si tratta di organizzazioni consumatori, spesso informali, che decidono di riunirsi allo scopo di acquistare i prodotti biologici direttamente dal produttore o da gruppi di piccoli produttori associati beneficiando di un notevole vantaggio sul prezzo finale del prodotto dovuto all'accorciamento della filiera<sup>13</sup>. Talvolta i gruppi d'acquisto, le cui motivazioni vanno spesso al di là della semplice idea di un risparmio in termini di prezzo in quanto si mostrano comunque attenti agli aspetti etico-sociali della produzione e interessati ad acquisti di prodotti di qualità ma realizzati con il minor impatto ambientale possibile si qualificano come Gruppi di Acquisto Solidale (GAS)<sup>14</sup>. I GAS sono gruppi di acquisto che partono da un approccio critico al consumo e che vogliono applicare il principio di equità e solidarietà ai propri acquisti: i prodotti vengono selezionati non solo in base al prezzo e alla qualità, ma anche in base alla loro "storia" e al comportamento delle imprese che li offrono. I criteri che guidano la scelta dei fornitori, ovviamente non perfettamente omogenei tra i vari gruppi, si basano anche sulla verifica del rispetto di adeguate condizioni di lavoro in azienda e valutano il legame prodotto-cultura del territorio e i "costi" globali che la produzione presenta in termini di inquinamento ambientale, sia sul piano della promozione dei prodotti locali che, ad esempio, sotto il profilo degli imballaggi o dei trasporti. L'idea alla base dei GAS è che il consumatore, con i propri acquisti, esprima una valutazione sui prodotti che sceglie, penalizzando le imprese le cui strategie produttive e commerciali siano da "condannare" e segnalando invece quelle "meritevoli" di sostegno e attenzione per i valori che mostrano di rispettare e promuovere. Il 5 novembre 2007 la Commissione Bilancio del Senato ha approvato un emendamento alla legge finanziaria per chiarire gli aspetti fiscali dei GAS. Si tratta dell'art 5, comma 47-bis. che definisce "gruppi di acquisto solidale" "i soggetti associativi senza scopo di lucro costituiti al fine di svolgere attività di acquisto

(<sup>12</sup>) Sul punto si rinvia a E. Cristiani, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004, p. 184. V. anche I. Canfora, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2002, p. 208.

(<sup>13</sup>) La definizione e le caratteristiche dei Gruppi di acquisto sono reperibili nel sito, estremamente dettagliato, che illustra le caratteristiche del progetto [http://biopertutti.info/sito/it/il\\_progetto/biopertutti](http://biopertutti.info/sito/it/il_progetto/biopertutti).

(<sup>14</sup>) Esiste in Italia una rete che collega i vari GAS diretta non solo a informare in merito alle diverse esperienze concrete ma soprattutto a diffondere tale modalità di acquisto, cfr. <http://www.retegas.org/index.php>.

collettivo di beni e distribuzione dei medesimi, senza applicazione di alcun ricarico, esclusivamente agli aderenti, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale, in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di somministrazione e vendita". L'art. 47-ter. precisa poi che le attività svolte dai soggetti di cui al comma precedente non si considerano commerciali ai fini dell'applicazione del regime di imposta e beneficiano quindi dell'esenzione dal regime IVA e dall'imposta sul reddito per le attività di acquisto collettivo e distribuzioni rivolte agli aderenti<sup>15</sup>.

In concreto le persone o le famiglie che aderiscono al gruppo operano in questo modo: selezionano una lista di prodotti di riferimento per gli acquisti collettivi, compilano un ordine di prodotti, individuati nell'ambito di questa lista e provvedono ad inviarlo al coordinatore del gruppo. Sarà poi il "capo gruppo" che trasmetterà l'ordine al produttore o al gruppo di imprese agricole convenzionate per gli acquisti e a mettere a disposizione degli interessati i prodotti che gli saranno stati consegnati direttamente o che avrà provveduto a ritirare nel luogo prestabilito. La maggior parte di tali gruppi di acquisto, il cui punto di forza risiede nell'impulso motivazionale ad un consumo critico, di qualità e a prezzi vantaggiosi e la cui logica è comunque quella dei piccoli numeri, funziona mediante un sistema di ordini trasmessi per posta elettronica.

Più strutturata e "professionale" la tipologia che, nell'idea base del progetto AIAB, appare da valutare con maggior favore, quella delle *cooperative di consumo*<sup>16</sup>. Sono cooperative costituite tra soci consumatori allo scopo di fornire ai soci medesimi generi alimentari a prezzi contenuti. Ciò appare possibile perché a tali cooperative aderiscono anche soci produttori che forniscono direttamente, senza intermediari, i prodotti della loro azienda. Si tratta a tutti gli effetti di una società cooperativa che dunque è caratterizzata da uno scopo mutualistico, rinvenibile, nel caso di specie "nel miglioramento della qualità della vita dei soci"<sup>17</sup>, i quali avranno diritto alle prestazioni e ai servizi previsti dai singo-

li statuti. Tale fattispecie viene considerata una forma ideale di filiera corta perché riunisce nella medesima struttura consumatori e produttori con una formula, anche giuridicamente ben formalizzata, che da tempo è utilizzata, con successo, proprio in ambito agricolo e che può essere applicata a realtà anche di dimensioni maggiori rispetto alla formula dei gruppi di acquisto che sembra essere di "nicchia".

### 3.- Analisi di alcune esperienze pilota a livello regionale

Impossibile dar conto delle innumerevoli iniziative di sostegno, normativo e finanziario, alle esperienze di "filiera corta", non sempre riservate ai prodotti biologici, disseminate sul nostro territorio. Alcune regioni hanno inserito nell'ambito delle proprie Leggi finanziarie forme di "aiuti alla filiera corta" delegando la Giunta alla predisposizione di un piano di iniziative di sostegno e promozione dopo aver identificato attività, beneficiari e condizioni di accesso ai finanziamenti<sup>18</sup>. Altre si sono mosse attraverso le proprie Agenzie regionali di sviluppo agricolo, mentre in altre ipotesi ancora le iniziative sono state a livello provinciale o comunale. Vorrei accennare ad alcune realtà a mio parere particolarmente significative. Tra le iniziative promosse a livello regionale, merita attenzione il Progetto regionale "Filiera corta" promosso dalla regione Toscana con delibera della Giunta regionale n. 335 del 14 maggio 2007 allo scopo di creare una rete per la valorizzazione dei prodotti agricoli toscani. Si fa riferimento all'intera gamma dei meccanismi che abbiamo visto rientrare, a pieno titolo tra le forme di commercializzazione a circuito breve, dai mercatini al commercio elettronico, agli accordi tra produttori e utilizzatori finali dei prodotti siano essi ristoratori, albergatori o gruppi di acquisto. Il progetto toscano, nell'enunciare le finalità cui è ispirato, oltre a quelle proprie di ogni intervento diretto a sviluppare la filiera corta<sup>19</sup>, si caratterizza per l'espressa menzione della necessità di favorire il consumo in zona delle produzioni locali *al fine di ridurre l'impatto ambientale dei*

(15) L' emendamento che vede quale prima firmataria la Sen. L. De Petris - capogruppo dei Verdi in Commissione Agricoltura – appare diretto a bloccare eventuali interpretazioni penalizzanti per i GAS da parte degli uffici tributari locali.

L'art 47-ter., testualmente recita "Le attività svolte dai soggetti di cui al comma 47-bis, limitatamente a quelle rivolte verso gli aderenti, non si considerano commerciali ai fini dell'applicazione del regime di imposta di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, ferme restando le disposizioni di cui all'art. 4, settimo periodo, del medesimo decreto, e ai fini dell'applicazione del regime di imposta di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22" dicembre 1986, n. 917.

(16) AIAB e Greenpeace in collaborazione con la rete dei GAS hanno elaborato un progetto noto con l'acronimo G.O.D.O. che sta per Gruppi di offerta e domanda organizzati. Si tratta di un meccanismo diretto a dar vita a forme di incontro e di collaborazione tra imprenditori agricoli interessati ad avviare processi di aggregazione dell'offerta per offrire un ampio paniere di prodotti e gestirne direttamente la distribuzione e gruppi di acquisto interessati alla fornitura dei prodotti concordati.

(17) Queste sono parole del progetto, consultabile al sito, già ricordato, [http://biopertutti.info/sito/it/il\\_progetto/biopertutti](http://biopertutti.info/sito/it/il_progetto/biopertutti).

(18) Cfr. in questo senso L.R. Piemonte 23 maggio 2008, n. 12, art 11 (Legge finanziaria per l'anno 2008), in B.U. Piemonte 23 maggio 2008, n. 21, suppl. n.2.

(19) Si fa riferimento è ovvio sia alla necessità di garantire adeguata remunerazione agli imprenditori agricoli e allo stesso tempo fornire al consumatore prodotti di qualità ad un prezzo ragionevole che ai vantaggi che tale formula produce sul piano dell'informazione avvicinando il consumatore, in modo consapevole ai prodotti del suo areale geografico e alla storia e alla esperienza di chi li produce.

trasporti e di potenziare l'offerta di prodotti del territorio nella ristorazione e nel turismo rurale<sup>20</sup>. Nell'ampio paniere di "prodotti toscani certificati" dei quali si mira ad incentivare il consumo rientrano, oltre ai prodotti da agricoltura biologica e integrata, anche i prodotti dop e ipp, i prodotti vinicoli a denominazione d'origine e i prodotti tradizionali. Il progetto mira a coordinare e mettere in rete le iniziative già presenti sul territorio in materia e ad avviare nuove azioni specifiche. Al coordinamento del progetto provvede un Comitato di gestione composto dai rappresentanti dei soggetti pubblici (regione, Arsia, province, comuni e comunità montane) e privati (organizzazioni di rappresentanza di turismo, commercio etc., associazioni di produttori e di consumatori, gruppi d'acquisto)<sup>21</sup>.

Il Comune e la provincia di Roma, insieme ad AIAB, con lo "Sportello filieracorta" hanno invece promosso la costituzione di gruppi di acquisto e di offerta di prodotti biologici fornendo gli opportuni aiuti, sia sul piano logistico che giuridico e fiscale, per la loro concreta realizzazione<sup>22</sup>. Mentre a livello regionale l'Arsial, in collaborazione con il Centro agroalimentare di Roma (Car), ha attivato l'avviamento di una piattaforma commerciale ai mercati generali dedicata ai prodotti da agricoltura biologica e la realizzazione di un punto vendita nel centro di Roma all'ex Mattatoio di Testaccio. L'azione pilota si è concretizzata nella predisposizione, nei bandi pubblici per l'assegnazione delle relative gestioni, di agevolazioni per forme organizzate di produttori bio che fossero in grado di offrire produzioni regionali di ortofrutta e prodotti trasformati a condizione che si trattasse di consorzi aperti a successive adesioni, a garanzia di un processo di aggregazione continuato nel tempo<sup>23</sup>. Sul piano

normativo si segnala, per il Lazio, la L.R. 11 marzo 2008, n.2, contenente "Norme per il contenimento dei prezzi al consumo"<sup>24</sup> il cui art 6 dispone che i Comuni privilegino, nel rilascio delle autorizzazioni all'esercizio del commercio, i produttori "che realizzino, singolarmente o in forma associata, iniziative di filiera corta attraverso la vendita di propri prodotti direttamente al consumatore". Dovrà trattarsi di produttori di generi alimentari inseriti, con apposita delibera di Giunta, in uno specifico paniere di riferimento.

Si muove invece a livello provinciale il progetto "filieracorta picena" realizzato dall'Assessorato alle attività produttive della provincia di Ascoli Piceno, in collaborazione con AIAB. L'iniziativa, ambiziosa e ben strutturata, propone un ampio ventaglio di interventi, non limitati alla promozione dei prodotti biologici, dettagliatamente illustrati nel sito dedicato<sup>25</sup>. Si spazia dalla creazione dello "sportello filiera corta" per facilitare lo sviluppo di gruppi di acquisto, alla incentivazione dell'utilizzo di prodotti biologici locali nelle mense e di prodotti tipici piceni nella "ristorazione filieracorta", alla identificazione e promozione di strutture turistiche nelle quali degustare menù biologici o acquistare prodotti certificati dal logo europeo nell'ambito della iniziativa "Bio ti segue in vacanza".

A queste esperienze, che vedono un deciso coinvolgimento di attori pubblici che intervengono direttamente come *partner* nei progetti o indirettamente con attività di sostegno logistico e finanziario o con agevolazioni di tipo amministrativo, si affiancano innumerevoli iniziative di imprese agricole, spesso organizzate in consorzi, allo scopo di vendere direttamente i propri prodotti ai consumatori finali, utilizzando, anche in questo caso, gli incentivi e le facilitazioni pre-

<sup>(20)</sup> Il problema dei costi, sotto il profilo ambientale, dei prodotti d'importazione e il favor per la spesa a chilometri zero è oggi agli onori della stampa; cfr., a mero titolo di esempio, A. D'Argenzio, *La mia mela è a chilometri zero*, *L'Espresso*, 13 marzo 2008, p. 165. Il 13 aprile 2008, la puntata della trasmissione Report di Rai 3, dal titolo "Buon appetito" è stata dedicata ai cibi a Km 0. Si è parlato della correlazione tra i lunghi viaggi di frutta e verdura e i prezzi al consumo e si sono presentati una serie di studi scientifici e di dati, di forte impatto mediatico, sui costi ambientali del fenomeno.

<sup>(21)</sup> Con questo progetto la Regione eroga contributi a fondo perduto all'80% della spesa ammessa agli enti pubblici che vorranno attivare le diverse iniziative proposte. Nell'ambito del progetto si individuano azioni dirette a favorire la commercializzazione: dai mercati periodici locali alla formula "regala la toscana" che mira alla creazione di mercatini di Natale su modello di quelli del nord Italia, dalla promozione dell'uso dei prodotti certificati nelle mense pubbliche alla realizzazione di "patti di filiera" con accordi con ristoratori e operatori turistici. Le azioni di promozione concernono diverse ulteriori tipologie dalla realizzazione del sito Web come banca dati di presentazione dei prodotti e dei produttori identificabili da apposito logo che contrassegnerà tutte le azioni riconducibili al progetto, alla realizzazione di proposte di "agricoltura in piazza", "animazione", "arte e cibo", "etichetta prezzo chiaro". Una spiegazione delle diverse iniziative che fanno capo al progetto è reperibile nel sito [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it).

<sup>(22)</sup> Numerose e interessanti le esperienze concrete realizzate. V., a mero titolo di esempio, "Il GAS del Flaminio" un esempio di catena corta nella quale i consumatori sono genitori di una stessa scuola, B. Torrani, *Una cassetta la settimana*, in *Bioagricoltura*, marzo/aprile 2004, p. 13.

<sup>(23)</sup> In questi termini B. Torrani, *Il caso del Lazio bio*, in *Bioagricoltura*, gennaio/febbraio 2008, p. 11.

<sup>(24)</sup> In B.U. Lazio 21 marzo 2008, n. 11.

<sup>(25)</sup> Si tratta del sito <http://www.filieracorta.org/progetto.htm> nel quale vengono presentate le iniziative proposte e viene spiegata la "filosofia" alla base del progetto.

viste a livello legislativo, sia in sede locale che sul piano statale<sup>26</sup>. Sono tipologie che per lo più<sup>27</sup> si possono accomunare sotto l'etichetta dei "farmers market", già diffuse nel nostro Paese e destinate a svilupparsi ulteriormente in seguito alla approvazione del regime di favore contenuto nel già ricordato decreto del 20 novembre 2007<sup>28</sup>. Alcuni dati, messi in rete dalle organizzazioni professionali agricole particolarmente attente allo sviluppo della filiera corta, testimoniano un vero e proprio "boom" del settore<sup>29</sup> che allinea l'Italia agli altri paesi più sviluppati dal punto di vista della distribuzione commerciale come Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti dove i cosiddetti farmers market sono una realtà consolidata e in rapida espansione. Non si tratta di tipologie "riservate" alla commercializzazione di

prodotti biologici ma tuttavia nelle stesse, almeno per quanto attiene al prodotto fresco, i produttori biologici hanno un ruolo di primo piano. E' interessante a mio parere chiudere la nostra panoramica su questi casi-tipo di valorizzazione della filiera corta ricordando come alcuni dati, pur risalenti al 2006, mostrano che i vantaggi in termini di prezzo sono solo una delle motivazioni che muovono il consumatore a questo tipo di acquisti. Si tratta infatti di consumatori con forti aspettative per la qualità del prodotto, ma anche interessati ad un nuovo approccio ad un consumo a minor impatto ambientale, che evidenzia anche aspetti etici, in parte legati alla consapevolezza del ruolo di salvaguardia del territorio e delle tradizioni locali svolto dalle imprese agricole che con i loro acquisti intendono "sostenere".

<sup>(26)</sup> Tra le esperienze di rilievo merita segnalare il caso delle "Masserie amiche", farmers market pugliese aperto nel dicembre 2007 sulla scia del successo di analoga esperienza a Taranto. L'offerta comprende un'ampia gamma di prodotti freschi biologici o trasformati realizzati con metodi tradizionali (tipico il pane prodotto con lievito madre). Il progetto prevede di diffondere con seminari, eventi e persino con la creazione di una biblioteca una nuova idea di consumo critico che spieghi all'utenza le ragioni delle scelte produttive a basso impatto ambientale legate al territorio e alla sua cultura che hanno spinto gli imprenditori locali a dar vita a tale sodalizio.

<sup>(27)</sup> Esperienza del tutto peculiare, che è stata chiamata di filiera cortissima, è quella promossa dalla Copagri Marche di dare vita al Condominio rurale. La Confederazione dei produttori agricoli regionali che ha sede ad Ancona mira a promuovere "non più un'agricoltura per il consumatore, ma con il consumatore". Il Condominio rurale vede infatti associati un imprenditore agricolo e un certo numero di cittadini che, in qualità di consumatori e di fruitori di servizi, possono avere libero accesso in azienda agricola, orientando le scelte produttive anche secondo le proprie esigenze alimentari. Il responsabile della società, anzi del "condominio", resta il contadino che viene ricompensato da un'attenta e puntuale valorizzazione dei prodotti nonché dei servizi offerti. L'associazione "Condominio rurale" è regolamentata da uno statuto e prevede la partecipazione attiva dei soci ad alcune attività dell'azienda, la quale produce tutto quanto può servire ai bisogni alimentari della famiglie coinvolte nel progetto. I soci possono anche avere uno spazio per l'autoproduzione [dal pane alle conserve, ecc.] utilizzando le strutture aziendali. Sono promosse anche manifestazioni per valorizzare le tradizioni contadine locali, nonché degustazioni e corsi di cucina riservati ai soci. Il progetto prevede anche la pubblicazione e l'aggiornamento di un sito internet.

<sup>(28)</sup> Per ora sono note le esperienze di Taranto, Bari, Potenza, Pistoia, Torino e Trento. Ma secondo la Coldiretti, entro la fine del 2008 se ne prevedono 400 in tutta Italia. E' attivo il portale [www.campagnamica.it](http://www.campagnamica.it) che indica al cittadino l'indirizzo del farmers market a lui più vicino. V. anche <http://www.mercatidelcontadino.it>.

<sup>(29)</sup> Sulla base dei dati dell'Osservatorio nazionale sulla spesa in campagna promosso da Coldiretti e Agri 2000 quasi sette italiani su dieci hanno fatto acquisti direttamente nelle imprese agricole giudicandoli in maggioranza convenienti con un aumento a 2,4 miliardi di euro del valore degli acquisti di vini, ortofrutta, olio, formaggi, e altre specialità. D'altra parte - riferisce la Coldiretti - secondo una indagine di Agri 2000, l'aumento degli italiani che hanno fatto acquisti direttamente dagli agricoltori è giustificato anche da un risparmio atteso compreso dal 20 al 30 per cento, ferme restando le superiori garanzie di freschezza e genuinità. Così si legge in NEWS Coldiretti n. 662 del 13 settembre 2007.

<sup>(30)</sup> Ci si riferisce ad un'indagine condotta da Agri 2000 durante la manifestazione SANA del settembre 2006 su un campione di 1200 visitatori che ha messo in evidenza come la domanda di qualità e freschezza dei prodotti sono la principale motivazione d'acquisto per il 70% degli intervistati; il 43% hanno indicato anche la possibilità di instaurare un rapporto diretto con i produttori e il 25% la volontà di sostenere l'economia agricola locale. La convenienza è solo al quinto posto, con il 14% delle preferenze, preceduta dalla maggiore sicurezza alimentare indicata dal 19% degli intervistati. L'indagine è consultabile anche in rete al sito [www.mercatidelcontadino.it/esigenze\\_alimentari](http://www.mercatidelcontadino.it/esigenze_alimentari).

## I mercati contadini: un'esperienza di innovazione di fronte ai dilemmi della crescita

Adanella Rossi, Gianluca Brunori, Francesca Guidi

### 1.- Introduzione

I *farmers' markets* o *farmers markets* (letteralmente "mercati dei contadini" o "mercati contadini") sono mercati, generalmente svolti all'aperto e a cadenza mensile, dove i produttori agricoli effettuano la vendita diretta delle proprie produzioni. Questi mercati si sono rapidamente diffusi negli ultimi anni a livello nazionale, seguendo una tendenza già in atto in molti altri Paesi occidentali, in Europa e ancor prima negli Stati Uniti. Insieme ad altre esperienze di vendita diretta, gestite in forma individuale o collettiva, essi si inseriscono in quel quadro di iniziative definite nel nostro Paese comunemente con il termine "filiera corta", ma conosciute anche come "circuiti brevi di produzione-consumo" (*short food circuits*) o come "network (o sistemi) agroalimentari alternativi" (*alternative food networks*). C'è chi ha anche giocato con le parole, parlando di "corto-circuitazione" del sistema dominante da parte di queste iniziative orientate ad una diversa organizzazione delle relazioni tra produzione e consumo (Renting et al., 2003).

Al di là della diversità di termini, ciò che accomuna gran parte di queste iniziative è proprio questo: la creazione di alternative alle logiche e alle relative modalità organizzative del sistema agroalimentare dominante<sup>1</sup>, nella direzione di un riavvicinamento, di un accorciamento delle distanze - fisiche, sociali, culturali, economiche - tra mondo della produzione e mondo del consumo. Una ricerca di alternative che è maturata in seno allo stesso sistema agroalimentare, in risposta agli effetti negativi e alle criticità generatisi nel suo processo di sviluppo.

L'esperienza dei mercati dei produttori si colloca dunque all'interno di queste nuove strategie. Essa, come vedremo in seguito, trova espressione in una grande varietà di iniziative a livello locale, le quali sono state avviate in un primo momento per iniziativa di gruppi di piccoli produttori ma hanno successivamente visto coinvolti anche altri soggetti - amministratori locali, soggetti pubblici responsabili delle politiche di sviluppo rurale, organizzazioni professionali agricole, organizzazioni e movimenti sociali - in una molteplicità di interessi ed obiettivi specifici.

Nel presente lavoro, dopo una breve descrizione della diffusione di questa esperienza nei vari Paesi occidentali, vengono presi in considerazione i significati e i caratteri peculiari che essa presenta e quindi analizzati i punti critici che stanno caratterizzando il suo processo di sviluppo. Infine, vengono riportate alcune considerazioni sulle azioni che appaiono necessarie per il superamento di tali limiti, nell'ottica della valorizzazione ma anche della preservazione del potenziale innovativo di questa esperienza.

### 2.- Le origini e lo sviluppo dei mercati contadini

La storia dei mercati contadini ha radici che risalgono agli inizi degli anni '70, quando in diversi Paesi occidentali, dagli Stati Uniti all'Europa, nel quadro del movimento di ritorno alla terra, si sono fatte strada la rivendicazione e la ricerca di vie alternative allo sviluppo dominante del sistema agroalimentare, al fine di consentire la sopravvivenza di forme diverse di agricoltura. E' in tale ambito, spesso all'interno di networks ibridi di cultura contadina e di cultura urbana, che hanno preso vita le prime esperienze di vendita diretta in forma collettiva promosse dai produttori. In alcuni casi si è trattato di esperienze nuove, ma in molti altri sono state rivitalizzante modalità tradizionali di vendita, di fatto mai venute meno ma fortemente marginalizzate nel corso dei processi di modernizzazione. E' comunque con gli anni '90 che queste esperienze cominciano a moltiplicarsi e a costituire un fenomeno diffuso di circuito alternativo ai sistemi dominanti di produzione-consumo. Un fenomeno che a partire dal decennio attuale ha assunto intensissimi ritmi di crescita, favorito da una sensibilità crescente dal lato della domanda e da un contesto istituzionale in molti casi favorevole.

Divenuti popolari in California negli anni '90, i *farmers' markets* costituiscono oggi una realtà consolidata negli USA: i dati del Dipartimento dell'Agricoltura degli Stati Uniti (USDA) riportano la presenza di 4.385 mercati nel 2006, con una crescita del 150% dal 1994 (anno del primo censimento, in cui se ne contavano 1.755). Un'ulteriore indagine svolta dall'USDA nel 2000<sup>2</sup>, quando i *farmers' markets* erano 2.863, dimostra l'importanza che il fenomeno aveva assunto nel giro di pochi anni: già allora si stimava che 66.700 agricoltori vendessero direttamente le proprie produzioni a 2.760.000 consumatori ogni settimana, con un volume di affari di 888 milioni di dollari, e che ben 19.000 produttori utilizzassero tali mercati quale esclusivo canale di commercializzazione. L'82% dei *farmers' markets* è autofinanziato direttamente dai produttori, il resto è supportato

(<sup>1</sup>) Seguendo le logiche della modernizzazione e della globalizzazione, il modello dominante di sviluppo del sistema agro-alimentare si è orientato verso una standardizzazione e una de-territorializzazione dei processi produttivi, andando incontro ad una progressiva separazione tra sistemi di produzione e sistemi di consumo.

(<sup>2</sup>) Payne Tim. (2002), *U.S. Farmers Markets-2000, A Study of Emerging Trends*, U.S. Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service, Transportation and Marketing Programs, Marketing Services Branch.

da enti vari, sia locali che statali e federali, ma anche da imprese private e organizzazioni no-profit.

In Francia, i mercati contadini nascono nel 1992 nel Dipartimento dell'Aveyron, assumendo varie denominazioni legate a specifiche strategie di marketing: nei *'Marché paysan'* sono ammessi soltanto produttori agricoli che vendono direttamente le proprie produzioni, mentre in altri mercati sono presenti anche artigiani e commercianti. Se il coordinamento viene svolto dalle *Chambres d'agriculture*, che predispongono insieme ai promotori delle iniziative una carta degli impegni e un regolamento condivisi tra i soggetti interessati, l'organizzazione di tali mercati è invece demandata alla collettività locale o ad una associazione.

Anche in Germania i primi *'Bauernmarkt'* nascono nel 1992 (una delle prime realtà nasce a Coburgo, in Baviera) ed attualmente se ne contano circa 5.000<sup>3</sup>.

Nel Regno Unito, invece, il fenomeno dei *farmers' markets* è più recente: il primo fu inaugurato nel 1997, ma attualmente, secondo i dati dell'Associazione Nazionale Vendita Diretta e Mercati dei Produttori (FARMA)<sup>4</sup>, se ne contano oltre 500.

In Irlanda sono invece 129 i *farmers' markets* attivi, distinguibili tra di loro per i diversi metodi di gestione: i mercati municipali (organizzati dagli Enti Locali), i mercati privati (organizzati da imprese private), i mercati dei commercianti (organizzati da commercianti<sup>5</sup>), i mercati di paese (gestiti sotto l'egida dall'organizzazione *'Country Markets Ltd'*<sup>6</sup>), i mercati gestiti da cooperative o dalla comunità locale. Più recentemente sono stati attivati anche mercati nei centri commerciali (organizzati nei parcheggi dei supermercati in collaborazione con i produttori).

## 2.1.- Le modalità di sviluppo in Italia

In Italia la vendita diretta dei prodotti alimentari è una pratica che, nonostante il processo di modernizzazione del sistema agro-alimentare (ma forse proprio per il carattere incompleto che esso ha avuto nel nostro Paese), non è mai venuta meno ed è tutt'ora presente su tutto su tutto il territorio nazionale. All'interno di essa, i mercati dei produttori rappresentano una realtà tradizionale che, dopo un periodo di oblio, è venuta ad essere oggetto di rinnovato interesse nel corso degli anni '80, per poi divenire, a partire dalla fine degli anni '90 e in misura ancora maggiore alla metà del

2000, oggetto di un numero crescente di iniziative di promozione. Un'esperienza pionieristica in questo processo di rivitalizzazione è quella della riattivazione nel 1984 della *Fierucola* di Firenze, storico mercato contadino dall'epoca medievale interrotto nell'800, nella versione attuale intitolato al pane come simbolo dei bisogni essenziali e riservato alle produzioni ecologiche di piccole e piccolissime aziende. Negli anni successivi, le Fierucole si sono moltiplicate a Firenze (20 edizioni l'anno) e iniziative simili sono sorte anche in altre regioni italiane.

Queste prime manifestazioni sono state indubbiamente importanti per dare forza all'iniziativa e favorire l'organizzazione di altri mercati dei produttori, rivolti in forma specifica alla valorizzazione, attraverso la vendita diretta, delle produzioni delle piccole aziende agricole (e quindi distinti dai già diffusi mercati rionali in cui i produttori agricoli possono avere uno spazio accanto ai commercianti). I promotori di queste prime esperienze in gran parte dei casi sono stati gruppi di agricoltori, spesso aderenti ad associazioni alternative rispetto alle tradizionali organizzazioni professionali<sup>7</sup>, per i quali tali iniziative avevano un forte valenza divenendo occasione di promozione della cultura contadina e dell'attività delle piccole aziende non solamente sul piano commerciale, ma anche e soprattutto su quello culturale e politico. In Toscana, dove tali esperienze hanno avuto un notevole sviluppo, nel 2005 si contavano 10 *"mercati contadini"* organizzati secondo questo approccio (e con questa definizione, che esprime una significativa azione di recupero in chiave identitaria).

Accanto a questi primi mercati altre iniziative, per quanto talvolta più sporadiche e meno stabilmente collocate sul territorio, sono state successivamente promosse, talvolta attraverso forme di collaborazione, da organizzazioni professionali agricole (Coldiretti e CIA), da associazioni dei produttori (APA), da organizzazioni del biologico, anche in questo caso nel quadro di strategie di riavvicinamento tra il mondo della produzione e quello del consumo. Tra queste esperienze si possono citare i mercati dei prodotti locali organizzati da AIAB, Coldiretti e Legambiente nell'ambito della manifestazione *"Biodomeniche"* (a cadenza annuale e su un numero limitato di province del territorio nazionale), o i mercati organizzati dall'associazione *"Donne in Campo"* - CIA (con cadenza regolare in alcune città). Altre iniziative, non enunciabili in questa sede per motivi di spazio, vedono il coinvolgimento crescente di associazioni culturali (Slow

<sup>(3)</sup> Boschetti M. (2007), *Mercati contadini, un modo per vendere meglio*, *L'Informatore Agrario*, n. 5, pp.26-29.

<sup>(4)</sup> FARMA - National Farmers' Retail & Markets Association: [www.farmersmarkets.net](http://www.farmersmarkets.net)

<sup>(5)</sup> Nel 2004 è stata fondata l'Associazione dei Commercianti per i Mercati Agricoli Irlandesi (*Irish Food Market Traders Association*) al fine di dare voce alle istanze dei produttori agricoli e dei trasformatori che vogliono vendere le proprie produzioni direttamente ai consumatori nell'ambito dei mercati irlandesi ([www.irelandmarkets.com/traders-page13235.html](http://www.irelandmarkets.com/traders-page13235.html)).

<sup>(6)</sup> La *Country Markets Limited* è un'organizzazione nazionale che gestisce, in molte aree del Paese, mercati per piccoli produttori agricoli locali ed artigiani part-time. I mercati vengono svolti una volta a settimana o più di rado e rappresentano un importante punto di aggregazione per la comunità.

<sup>(7)</sup> Come nel caso dell'ASCI - Associazione di Solidarietà per la Campagna Italiana, un'organizzazione di piccoli produttori biologici e biodinamici diffusa nel Nord e Centro Italia.

Food la più nota, ma molte altre minori), associazioni di consumatori (ad esempio la ACU, ma anche singoli GAS), istituzioni pubbliche ed altre agenzie locali (amministrazioni provinciali e comunali, ANCI, forme di partenariato pubblico-privato, GAL del Leader), in un'estrema varietà di forme e caratterizzazioni.

Negli ultimissimi anni, in un quadro di crescente interesse da parte dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione, l'esperienza dei mercati dei produttori ha ricevuto un ulteriore impulso. Rimasta per anni quasi "invisibile" alle istituzioni, questa realtà ha infatti destato l'interesse degli amministratori locali (provinciali e comunali) che hanno percepito la sua valenza nei processi di sviluppo locale (strategie di sviluppo rurale/locale e/o di marketing territoriale), e hanno cominciato un'intensa azione di promozione, in molti casi in collaborazione con le altre organizzazioni, come si è detto sopra, anch'esse interessate o già coinvolte in queste iniziative. In alcuni casi essa è divenuta oggetto di attenzione anche da parte dei Governi Regionali, che hanno cominciato a promuoverne e sostenerne lo sviluppo, attraverso azioni concrete e specifiche misure legislative. Anche in questo caso l'esperienza toscana ha fatto scuola, attraverso l'attivazione, dal 2005, di azioni di ricerca e monitoraggio sulle iniziative presenti sul territorio<sup>8</sup> e di progetti pilota (organizzazione di "mercatali" in forma sperimentale) e, successivamente, nel maggio 2007, attraverso l'introduzione di specifici strumenti di supporto finanziario<sup>9</sup>. Accanto all'esperienza della Regione Toscana si colloca quella di altre Regioni (come la Lombardia o il Lazio), anch'esse impegnate nella definizione di specifiche misure.

Il riconoscimento da parte pubblica a queste iniziative è stato particolarmente importante ai fini della loro diffusione. Accanto alle azioni in atto a livello regionale, ha assunto un notevole significato in tal senso quanto verificatosi a livello nazionale. Un primo importante passo in tale direzione era già avvenuto attraverso la cosiddetta "legge di orientamento" (D. Lgs. 228/2001) che, nella riconfigurazione dell'attività dell'impresa agricola, aveva dato forza all'esercizio di tale pratica, ampliandola anche alla commercializzazione di prodotti acquistati presso terzi, e collocandola comunque al di fuori della disciplina ordinaria del commercio. In tempi più recenti, ancora più significativo è stato il riconoscimento formale delle iniziative dei farmers' markets attraverso lo specifico Decreto Ministeriale varato alla fine del 2007<sup>10</sup>, il quale

fa specifico riferimento alla '*realizzazione di mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli*', allo scopo di '*soddisfare le esigenze dei consumatori in ordine all'acquisto di prodotti agricoli che abbiano un diretto legame con il territorio di produzione*'. Questo ultimo riconoscimento a livello normativo ha permesso di conferire ai mercati una più precisa configurazione giuridica (rafforzando in ciò quanto già sancito dalla Legge di Orientamento), di regolarne lo svolgimento in relazione alle attività commerciali (contribuendo in ciò a chiarire una situazione di persistente incertezza per cui i mercati contadini sono ancora trattati dagli Enti locali in gran parte come "eventi culturali"), di predisporre adeguati strumenti di supporto finanziario. Sia nel caso del riconoscimento a livello nazionale che nelle misure adottate a livello regionale, ai vantaggi pratici creati per l'attivazione e lo svolgimento dei mercati, si affianca l'effetto, diretto e mediato, che tale azione di legittimazione e qualificazione sta avendo a livello sociale e istituzionale, contribuendo ad amplificare ulteriormente l'interesse e l'apertura verso queste forme di commercializzazione.

Allo stato attuale sono dunque presenti o in fase di attivazione sul territorio nazionale numerose iniziative riconducibili, pur nella diversità di forme e soggetti promotori, ai mercati dei produttori. E' tuttora estremamente difficile quantificare le dimensioni di questa realtà, di fatto non censita in modo ufficiale (se non a livello locale, come nel già citato caso della Toscana) e comunque in continua crescita ed evoluzione. I dati che sono diffusi dai vari siti Internet che attualmente ospitano spazi su questa realtà o sono specificamente rivolti ad essa sono a nostro avviso non del tutto attendibili. Riteniamo pertanto opportuno non riportare numeri.

Riguardo invece alle configurazioni che i mercati assumono, queste come si è detto variano notevolmente, sia in rapporto ai caratteri del territorio (più o meno rurale o urbano), sia con riferimento agli obiettivi che gli stessi organizzatori/partecipanti si pongono (di carattere commerciale, politico, sociale). Tra le diverse tipologie di mercato, facendo riferimento di volta in volta a singoli aspetti, possiamo elencare:

- mercati per la valorizzazione e la tutela della piccola agricoltura, spesso concepiti come momenti che vanno al di là dello scambio commerciale fine a sé stesso (un'emblematica definizione a questo riguardo è quella di "mercati

<sup>(8)</sup> Per un maggior dettaglio si veda: Brunori G. - Guidi F. - Innocenti S. - Rossi A. (2008), *Monitoraggio e supporto delle esperienze di filiera corta in Toscana*, Rapporto finale di ricerca progetto ARSIA, [www.arsia.toscana.it](http://www.arsia.toscana.it); [www.agr.unipi.it/labrural](http://www.agr.unipi.it/labrural).

<sup>(9)</sup> Progetto regionale "Filiera Corta - Rete regionale per la valorizzazione dei prodotti agricoli toscani", Del. G.R. n. 335 del 14/05/2007; <http://filiacorta.arsia.toscana.it>. Con tale progetto la Regione ha stanziato contributi, a fondo perduto all'80%, per permettere l'avvio delle iniziative promosse da Enti Locali. Il progetto ha stimolato la partecipazione di 72 Enti, che hanno presentato i propri progetti; di questi, 67 hanno ottenuto il finanziamento. Un ulteriore passo a livello regionale per il sostegno a tale realtà è stato compiuto con il Programma di Sviluppo Rurale, che per gli anni 2007-2013 prevede finanziamenti allo scopo di stimolare l'organizzazione di mercati di produttori, quali strumenti per favorire l'animazione e il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali.

<sup>(10)</sup> Decreto del Ministero per le Politiche Agricole e Agro-Forestali del 20 novembre 2007 (in applicazione dell'articolo 1, comma 1065 della Legge Finanziaria 2007) sui mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli.

senza mercanti”), e cercano di essere anche momenti di comunicazione rivolti alla creazione e condivisione di una cultura alternativa, di un approccio diverso alla produzione, acquisto e consumo di cibo;

- mercati che si configurano prevalentemente come momenti di valorizzazione commerciale delle produzioni locali e/o di promozione delle produzioni tipiche e tradizionali, e che si collocano all’interno di strategie di marketing territoriale o di sostegno allo sviluppo rurale (o, in forma più specifica, alla rivitalizzazione dell’agricoltura locale), ciò in funzione anche della tipologia di consumatori a cui prevalentemente si rivolgono (consumatori locali o turisti);

come anche:

- mercati biologici, rivolti esclusivamente ai produttori che adottano tecniche di produzione biologica o biodinamica, finalizzati ad una migliore valorizzazione di tali produzioni rispetto ai circuiti convenzionali, generalmente in un’ottica di promozione della piccola agricoltura;
- mercati misti, dove sono presenti produttori locali indipendentemente dal tipo di pratiche produttive adottate;

oppure:

- mercati rigorosamente “contadini”, rivolti cioè ad ospitare la vendita diretta da parte dei produttori agricoli e quindi la creazione di legami diretti tra produzione e consumo.
- mercati misti rivolti a promuovere i prodotti locali (presso consumatori sia locali che non) facendo leva sulla presenza sia di produttori che di altri operatori della filiera (trasformatori, commercianti, ristoratori).

In questo contesto fortemente articolato e dinamico (le tipologie sopraelencate, volutamente in modo distinto, presentano nella realtà varie forme di integrazione, come anche tendono ad evolvere nel tempo), l’ulteriore sviluppo di questa realtà è legato alle implicazioni del suo stesso processo evolutivo.

### 3.- L’ulteriore sviluppo dei mercati dei produttori

Come emerso dalla descrizione del suo sviluppo, l’interesse generale sviluppatosi attorno a questa esperienza ha determinato il progressivo coinvolgimento in essa di nuovi soggetti, diversi dai soggetti che originariamente hanno dato vita alle prime iniziative. Tra di essi, come visto: organizzazioni professionali agricole (tradizionalmente organi di ampia rappresentanza del mondo agricolo), associazioni di produttori (APA), organizzazioni del biologico, associazioni culturali, associazioni di consumatori, gruppi organizzati di consumatori (GAS), agenzie di promozione locale e, con ruolo evidentemente molto significativo, amministrazioni provinciali e comunali. In tale nuovo contesto, i farmers’ markets sono divenuti oggetto di una più ampia gamma di visioni ed interessi, non sempre coerenti tra loro, e di strategie e percorsi organizzativi diversi. Ciò di fatto ne ha condizionato fortemente la recente evoluzione.

Guardando alle dinamiche che fino a questo momento

hanno caratterizzato questa realtà risulta infatti evidente, rispetto alle prime esperienze, l’avvio di un processo di ridefinizione di tutta una serie di aspetti. Un processo che, partendo, come si è detto, dall’allargamento del sistema di attori coinvolti e dalla conseguente evoluzione del sistema dei valori e dei significati, si estende ai cambiamenti nel sistema delle regole, delle conoscenze, delle risorse materiali coinvolte nella loro organizzazione e gestione. In termini pratici, vengono ad essere ridefiniti: la rete di relazioni che si crea attorno al mercato, la finalità ad esso attribuita, il tipo di organizzazione per la sua attivazione e gestione, il tipo di conoscenze e di competenze utilizzate, il tipo e l’entità delle risorse finanziarie e delle strutture e infrastrutture attivate (e conseguentemente i caratteri strutturali assunti dal mercato), le attività svolte e le forme di comunicazione adottate, il rapporto con i consumatori, il tipo e il grado di integrazione sul territorio, ecc..

In questo processo evolutivo alcuni passaggi appaiono particolarmente significativi per l’ulteriore sviluppo di questa realtà, così come si mettono in luce alcuni elementi di criticità che necessitano di essere affrontati.

Un primo aspetto importante è relativo ai cambiamenti nel processo organizzativo per l’avvio dei mercati innescati dall’ampliamento del quadro di attori coinvolti. Nei percorsi recenti di attivazione si rileva una tendenziale perdita di peso del ruolo dei produttori, i quali, nell’insieme di nuove relazioni e accordi attivati allo scopo, appaiono raramente coinvolti come “co-registi” e ben più spesso decaduti al ruolo di “attori non protagonisti”. In alcuni casi si è giunti al paradosso di organizzare mercati senza aver coinvolto i produttori agricoli, o comunque è frequente una loro “debolezza” nei processi decisionali. Ciò va a costituire un contesto certamente non più favorevole per gli agricoltori già orientati a questa forma di vendita diretta e non favorisce il coinvolgimento e lo sviluppo di progettualità da parte di quelli che ancora questa scelta devono fare. Questo aspetto costituisce un evidente elemento di criticità nell’attivazione dei mercati e, più in generale, per lo sviluppo di questa realtà, di cui tuttavia allo stato attuale non sembra esserci molta consapevolezza o considerazione (Brunori et al., 2008).

Un altro elemento significativo di cambiamento è quello a carico del sistema dei valori e dei principi. Come si è detto, all’origine di queste iniziative di vendita diretta sta la convinzione della necessità di riorientare il sistema di produzione e consumo verso forme più sostenibili sul piano sociale, economico e ambientale. La condivisione di questo insieme di principi si è tradotta in vario modo nella pratica dell’attivazione e gestione dei mercati. Essi sono stati incorporati nei criteri di selezione dei metodi produttivi accettati (biologici o biodinamici), nelle modalità collaborative di presa delle decisioni e di organizzazione del lavoro, nel particolare rapporto instaurato con i consumatori, basato su valori di rispetto ed equità, nella scelta delle attività da svolgere accanto a quella di commercializzazione, in una concezione del mercato come spazio di crescita culturale oltre che di

scambio economico. Tale base valoriale si è tuttavia andata modificando nel corso della crescita e diffusione dei mercati. Al riguardo, come rilevato in esperienze simili di altre realtà (Kirwan, 2004), si osserva una certa tendenza alla diluizione, se non ad una vera e propria erosione, dei valori e degli obiettivi originari (ecologici, etici, politici) e alla crescita di importanza di obiettivi di natura prettamente economica (i produttori e i commercianti guardano al profitto, i consumatori al risparmio)<sup>11</sup>.

La non scontata convergenza sul piano dei principi, come talvolta si evidenzia nelle più recenti esperienze, si rivela un elemento di criticità tale da compromettere la stessa nascita del mercato o la sua durata nel tempo. Sono emblematici al riguardo i conflitti nati attorno alla configurazione da dare al mercato, in relazione, come si è visto in precedenza, al diverso significato ad esso attribuito, che porta inevitabilmente allo scontro tra principi diversi (prodotti rigorosamente biologici o anche prodotti convenzionali? solidarietà verso la piccola agricoltura o opportunità per tutta l'agricoltura?).

Altrettanto significativa è la questione del prezzo: su quale base si stabilisce un prezzo equo? Questa problematica costituisce da tempo oggetto di dibattito in seno alle organizzazioni dei piccoli produttori ma recentemente è venuta ad assumere una rilevanza ancora maggiore, dato il notevole risalto datole da politici, organizzazioni professionali e mass media, in relazione alla situazione di difficoltà economica in cui versa una parte consistente dei consumatori e allo squilibrio esistente tra prezzi al consumo e prezzi pagati alla produzione. In tale contesto è evidente il conflitto di principi che si sta delineando: da una parte, la visione che vede il prezzo espressione dell'alleanza tra produttori e consumatori consapevoli delle implicazioni ambientali e sociali dei sistemi di produzione e consumo, dall'altra, la visione ben espressa dalla crescente enfasi posta sull'equazione "filiera corta = risposta al caro-vita". Se la prima è la visione (prospettica) che ha sin qui nutrito la crescita di questa realtà, quest'ultima appare una visione ben più riduttiva, destinata a condizionarne pericolosamente l'ulteriore sviluppo e l'espressione del suo potenziale.

Sul fronte delle regole, la necessità di regolamentare in qualche modo questa iniziativa, rimasta "invisibile" alle istituzioni per anni ma ora oggetto anche di intervento pubblico, induce un processo di formalizzazione e, in alcuni casi, rende necessaria una ridefinizione di molte delle regole interne ai mercati. Questo processo, che appare fondamentale per l'ulteriore consolidamento delle iniziative di *farmers' markets*, si impone in modo particolare per la soluzione di alcuni dilemmi che si stanno rilevando cruciali, sia a livello produttivo che organizzativo: come conformarsi alle norme

igienico-sanitarie relative ai processi di produzione, trasformazione, trasporto e vendita dei prodotti? come garantire la qualità dei prodotti, soprattutto di quelli biologici?

Quella relativa all'adeguamento alle norme igienico-sanitarie è, senz'altro, una delle questioni più delicate, che nell'arco del 2007 è stata affrontata nell'ambito di più di un mercato contadino a seguito di interventi da parte delle ASL. Questo aspetto assume un particolare rilievo se si considera che queste iniziative sono concepite in modo particolare per produttori di piccole e piccolissime dimensioni, importanti per il ruolo che rivestono nella conservazione e riproduzione dell'ambiente e della cultura rurale, ma altrettanto fragili sotto il profilo della rispondenza ai requisiti richiesti dalle normative vigenti e della capacità di adeguarsi alle procedure previste<sup>12</sup>. La ricerca di una soluzione, oltre a rendere necessari processi di adeguamento a livello aziendale, ha innescato in alcuni contesti regionali un più complesso dibattito a livello istituzionale, portando all'avvio di azioni di negoziazione su procedure e norme, attraverso l'interazione tra ambiti di competenza diversi (agricoltura, sanità, commercio), come anche alla messa a punto di azioni di supporto ai processi di adeguamento. I produttori, dal canto loro, si sono attivati in forma collettiva per la messa a punto di linee guida per l'individuazione e il controllo dei punti critici delle fasi dei vari processi di produzione, trasformazione e conservazione tradizionalmente messi in atto, al fine di contribuire a creare uno terreno di negoziazione con gli organi regionali. E' evidente il significato rivestito da questi processi in un'ottica di consolidamento di questa esperienza, ma è anche evidente come sia in gioco un confronto complesso tra ambiti di conoscenza diversi (tradizionale/contestuale vs. scientifica/codificata) e, nuovamente, un confronto tra modelli di sviluppo diversi (processi produttivi omologati o processi tradizionali?).

Le modalità di certificazione delle tecniche produttive adottate e di controllo della veridicità delle dichiarazioni rappresentano un'altra questione oggetto di intenso confronto. Accanto all'importanza crescente attribuita in generale alla trasparenza relativamente ai processi produttivi, particolare rilievo assume la questione della certificazione biologica. Alla luce delle scelte effettuate da molti operatori di non aderire alla certificazione ufficiale, data l'onerosità economica e burocratica che le procedure ufficiali di controllo e certificazione comportano, in molti mercati viene lasciato spazio alla pratica dell'autocertificazione e a forme di controllo sociale. Per la loro diffusione rimane tuttavia la necessità di verificare l'affidabilità di tale sistema ed eventualmente di operare per un suo rafforzamento. Anche su questa problematica, in alcune realtà, sono stati attivati tavoli di confronto con le istituzioni come anche sono state avviate iniziati-

(11) Le dinamiche descritte sono assimilabili, in una certa misura, a quelle che hanno caratterizzato il processo di "convenzionalizzazione" che ha interessato il mondo del biologico (Guthman, 2002).

(12) Pur non rientrando nella regolamentazione del commercio, la partecipazione degli agricoltori ai mercati è infatti soggetta al cosiddetto "pacchetto igiene", introdotto con il Reg. CE 852/2004 ed il Reg. CE 853/2004.

ve tese ad individuare soluzioni alternative. Altrettanto sentita, per il significato che riveste in un'ottica di trasparenza nel rapporto tra produttori e consumatori, appare la necessità di giungere in qualche modo a formalizzare le modalità di formazione del prezzo, che attualmente mostrano alcune carenze in termini di coordinamento. E' evidente, sulla base di quanto considerato in precedenza, come questo possa rappresentare uno strumento per rendere effettivamente trasparente la creazione del valore, ma anche quanto esso possa essere utilizzato con finalità più o meno ampie e diversa efficacia comunicativa.

#### 4.- Conclusioni

E' evidente il potenziale innovativo insito nell'esperienza dei mercati dei produttori, in termini di affermazione di nuove concezioni e nuove pratiche attorno alla produzione, distribuzione e consumo di cibo, come anche di nuove modalità di relazione tra gli attori coinvolti. Le dinamiche evolutive in atto mettono altresì in luce anche i limiti da superare affinché questa realtà possa consolidarsi e svilupparsi in forme durature. In particolare emergono i punti di debolezza e i punti di incoerenza che sembrano caratterizzare questa esperienza, in cui vengono a confrontarsi interessi e obiettivi diversi, come anche diversi sistemi di conoscenze e di regole.

Di fronte ai processi di consolidamento che sembrano in atto, si pone dunque la necessità di considerare criticamente quali possano essere le condizioni che in grado di favorire questi processi ma al tempo stesso non intaccare sul nascere il potenziale innovativo di questa realtà. Si evidenziano infatti, da una parte, le potenzialità legate a questa nascente alleanza tra mondo della produzione e mondo del consumo, e l'importanza di momenti di confronto e negoziazione con i soggetti pubblici per il superamento dei vincoli esistenti, ma, dall'altra, anche i rischi insiti in un processo di sua "istituzionalizzazione" e il pericolo di una sua "convenzionalizzazione" nell'adesione a logiche economiche (di profitto, di convenienza) o a visioni strumentali e di breve periodo.

Si tratta dunque di mettere in luce quali siano gli ambiti su cui è opportuno intervenire con azioni di supporto, nonché di valutare le modalità più adeguate per svolgere tale intervento. Ciò tenendo conto anche degli esiti delle azioni sinora realizzate nonché prevedendo un costante monitoraggio in tal senso.

Alla luce di quanto analizzato, affinché questa esperienza possa svilupparsi ma anche preservare la specificità e il carattere alternativo che la distinguono, si evidenzia l'importanza di azioni volte a facilitare i processi di apprendimento e i processi di interazione e di negoziazione che in più ambiti si mostrano necessari.

A tale riguardo la messa in atto di azioni di supporto solamente di carattere materiale (finanziamenti per strutture e infrastrutture), come sinora in gran parte è avvenuto ad

opera dei soggetti pubblici, rischia di essere insufficiente, se non di avere effetti distorsivi sul processo di sviluppo di questa realtà. Si evidenzia piuttosto l'utilità di azioni rivolte alla costruzione o al rafforzamento di capitali soprattutto immateriali (capitale umano, sociale, culturale). Dunque azioni (di educazione, formazione, animazione, comunicazione) per il rafforzamento delle conoscenze e delle competenze dei produttori, delle loro capacità progettuali ed organizzative (importanti per l'autogestione, il controllo sociale, la sostenibilità economica delle iniziative), delle loro abilità relazionali (importanti per un'efficace comunicazione con gli altri soggetti e con i consumatori), nonché azioni per il rafforzamento dell'informazione, della consapevolezza e della partecipazione degli stessi consumatori. A monte di tutto ciò si evidenzia la necessità che si realizzino adeguati processi di apprendimento anche da parte dei soggetti pubblici, affinché possano crearsi le necessarie sensibilità e competenze.

Allo sviluppo di capacità progettuali ed organizzative deve accompagnarsi, come si è detto, la presenza di meccanismi che garantiscano una reale possibilità di confronto e di negoziazione tra gli attori locali, e tra questi e le istituzioni esterne, con particolare attenzione alla realizzazione di condizioni di ampia partecipazione e di confronto paritario. In altre parole, la presenza di adeguati sistemi di governance orizzontale e verticale. In tale ambito di confronto, un approccio rivolto alla valorizzazione delle progettualità locali trova espressione anche nell'accettazione della diversità delle iniziative attivate e nell'apertura verso la sperimentazione di forme e soluzioni innovative, piuttosto che nell'imposizione di modelli e standard dall'alto, che comportano il rischio di alterare i processi in corso e di creare squilibri.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Boschetti M. (2007), *Mercati contadini, un modo per vendere meglio*, in *L'informatore Agrario*, 5, pp.26-29;  
Brunori G. - Guidi F. - Innocenti S. - Rossi A. (2008), *Monitoraggio e supporto delle esperienze di filiera corta in Toscana*, Rapporto finale di ricerca progetto ARSIA, [www.arsia.toscana.it](http://www.arsia.toscana.it); [www.agr.unipi.it/labrural](http://www.agr.unipi.it/labrural);  
Guthman J. (2002), *Commodified meanings, meaningful commodities: re-thinking production-consumption links through the organic system of provision*, in *Sociologia Ruralis* Vol. 42, No. 4, pp 295-311;  
Kirwan J. (2004), *Alternative strategies in the UK agro-food system: interrogating the alterity of farmers' markets*, in *Sociologia Ruralis*, 44(4), pp. 395-415;  
Renting H. - T. Marsden - Banks J. (2003), *Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development*, *Environment and Planning A* 35 pp. 393-411.

## Il web-marketing del vino nel mercato USA: nuove opportunità e vecchi problemi nelle transazioni internazionali

Davide Gaeta, Diego Begalli, Stefano Codurri

### 1.- Premessa

I nuovi contesti di mercato generati dall'impiego di innovazioni tecnologiche, siano essi ad ampio spettro sociale o di più limitata ricaduta su segmenti specifici di consumo, rappresentano spesso temi di particolare interesse per le opportunità commerciali che offrono ed anche per le nuove problematiche che pongono.

E' questo il caso di quello che viene comunemente definito *web marketing*<sup>1</sup>, un fenomeno, appunto, esploso negli ultimi anni, sia in virtù di strumenti informatici innovativi e specifici (le piattaforme tecnologiche), sia per aver saputo intercettare le aspettative di un segmento di domanda particolare e nuovo, che viene definito la popolazione dei "navigatori in rete".

In questo contributo si propone il caso del mercato al consumo di vino degli Stati Uniti, scelto come rappresentativo di un modello che, generalmente, è anticipatore di quanto viene successivamente trasferito ai paesi più industrializzati. Riprendendo i risultati presentati da una ricerca condotta nel 2007 dal Wine Market Council, vengono analizzati i fenomeni di crescita, gli effetti attuali e potenziali che determinano sul sistema informativo e le problematiche che innestano sul piano delle transazioni internazionali, dimostrando, come spesso è avvenuto in passato, che l'innovazione tecnologica anticipa ed accelera quanto il sistema politico-normativo non riesce ad affrontare e risolvere.

### 2.- Domanda di vino e nuove caratteristiche di consumatori nel mercato statunitense

Il mercato della domanda di vino negli USA si è accresciu-

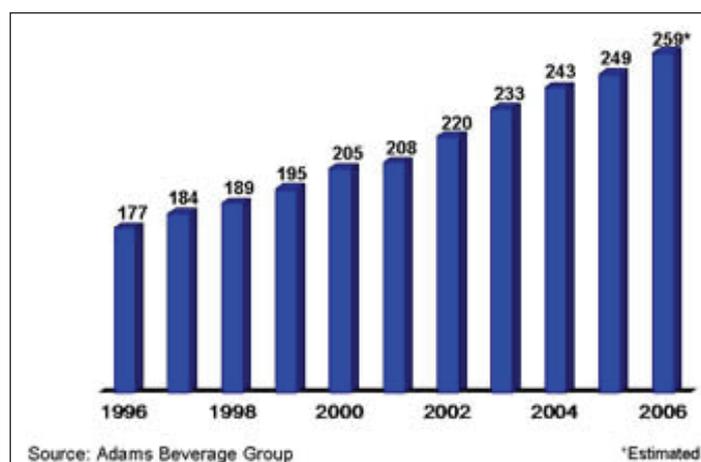
to ad un ritmo che lo ha posto, in breve tempo, tra i principali Paesi consumatori mondiali con la tendenza a divenire a breve, se saranno confermate queste dinamiche, il mercato leader.

Osservando i dati riportati in fig. 1 si evincono, infatti, alcune considerazioni che mettono in evidenza il dinamismo della domanda di vino nel mercato americano e la particolare capacità di svolgere, per valori assoluti ed incrementi percentuali, un ruolo trainante nel circuito dei consumi mondiali. Più in particolare, l'attuale mercato del consumo di vino negli USA è stimato pari ad un controvalore di 26 Miliardi di dollari e la sua dinamica mostra che negli ultimi dieci anni (dal 1996 al 2006) la crescita in volume (di casse) è stata pari al 46 %.

Sulla base di queste dinamiche, ed ipotizzando che esse si confermino anche nei prossimi anni, il consumo di vino nord-americano, a partire dal 2010, equivarrà a circa il 25% della produzione mondiale e sarà il primo mercato assoluto in volume di casse ed in valore<sup>2</sup>.

Prescindendo dalle dimensioni, pur imponenti, della massa critica d'acquisto, l'analisi più particolareggiata della segmentazione della domanda e dei comportamenti al consumo mostra elementi di grande interesse, specie perché sono estendibili a logiche europee.

Figura 1 – Consumo totale di vini da tavola, 1996-2006 (Milioni di casse)



(<sup>1</sup>) Cfr.: Beynon-Davies, P., Muir, E. and Jones P. (2003), "An Identification and classification of Ebusiness barriers to growth within the SME sector", *WEI Working Paper Series*, Paper 31, February. Turban, E., Lee, J., King, D. and Chung, H. (2000), *Electronic Commerce: a managerial perspective*, Upper Saddle River, Prentice Hall. Ditto, S. and Pille, B. (1998), "Marketing on the Internet", *Healthcare Executive*, Vol. 13, No. 5, pp. 54-5.

(<sup>2</sup>) I dati riportati nel presente lavoro sono tratti dalla ricerca svolta nel 2007 dal Wine Market Council "Consumer Tracking Study"; essi sono reperibili al sito [http://www.winemarketcouncil.com/research\\_data.asp](http://www.winemarketcouncil.com/research_data.asp)

Come si evince dalla fig. 2, l'indagine rivela che il segmento del consumatore americano cosiddetto abituale è limitato ad una frazione pari al 17% circa del totale, mentre la domanda saltuaria è ancorata ad un'analogia percentuale. A fronte di un terzo circa della popolazione americana che dichiara di consumare abitualmente od occasionalmente vino, oltre il 38% si dichiara astemia ed un quarto circa dei consumi di alcool sono invece erosi da birra o super-alcolici.

La contemporaneità di alti valori di consumo ed il ristretto target di consumatori abituali è ulteriormente esemplificativa di come questo segmento rappresenti un campo di indagine particolarmente interessante.

Scendendo nel dettaglio dei comportamenti abituali, infatti, si osserva che le occasioni di consumo sono concentrate, sia per il segmento "core", che per quello marginale, in due-tre volte alla settimana (fig.3).

L'indagine fornisce, inoltre, due spunti di grande rilevanza:

- la popolazione di consumatori "core" è in realtà l'unica ad aver avuto un incremento della domanda nel periodo 2000-2006 rispetto agli altri segmenti che risultano tutti in contrazione nel periodo considerato (fig.4);
- la stratificazione delle scelte di acquisto del segmento "core" (definito nella ricerca "millennial"), a confronto con le generazioni precedenti (generazione X, tra i 30 ed i 40 anni e baby boomers tra i 40 e i 60 anni) sembra mostrare per questo target di consumatori un crescente interesse per gli acquisti di vini importati (32% del totale contro il 12% delle generazioni precedenti (fig. 5).

Figura 2 – Segmenti di consumatori adulti nel mercato statunitense, 2007 (%)

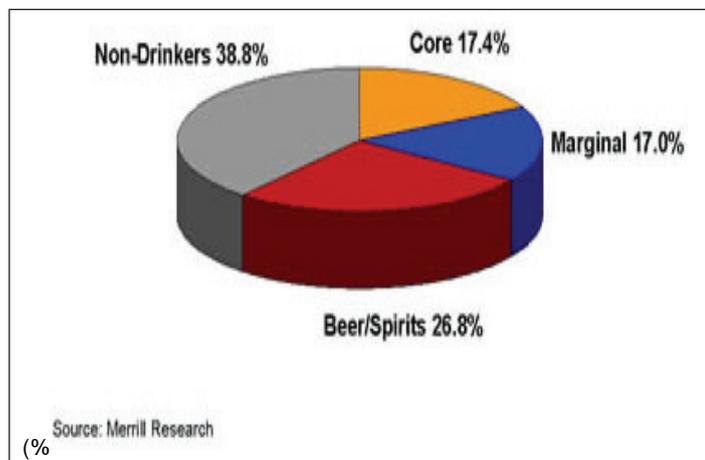


Figura 3 – Frequenza di consumo di vino a tavola, 2000- 2007 (%)

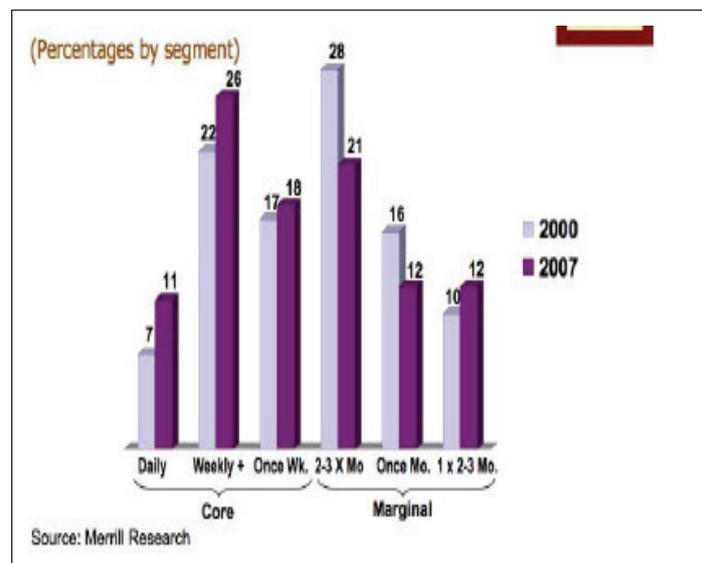


Figura 4 – Segmenti di consumatori adulti nel mercato statunitense, 2000- 2006 (%)

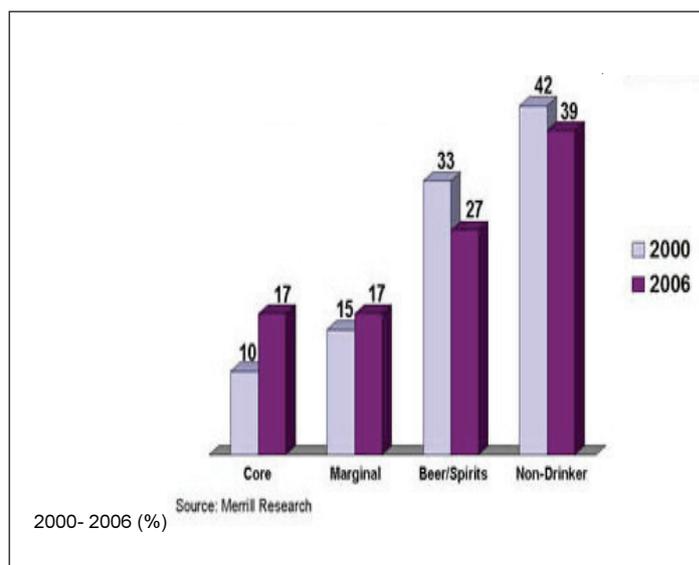
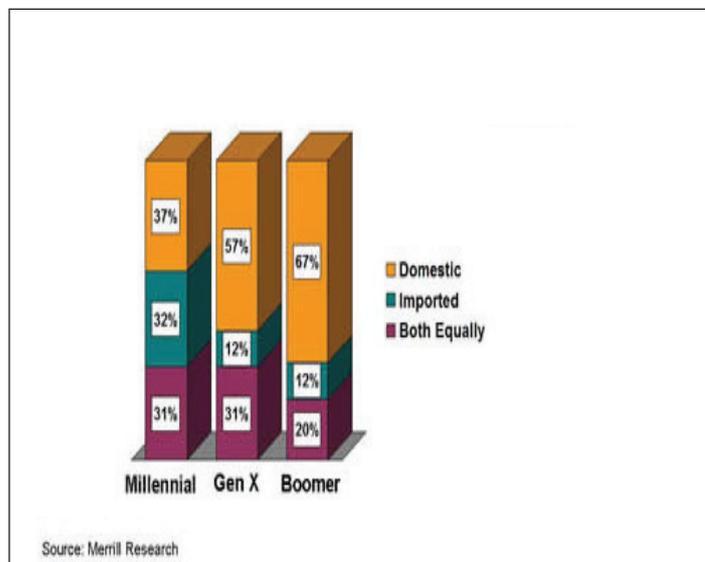


Figura 5 – Provenienza del vino per generazione di consumatori, 2007



Volendo dunque sintetizzare le linee di tendenza dei consumi di vino americani si può affermare che la maggior parte dei consumi, pur provenendo da un relativamente piccolo gruppo di veri amatori, rappresenta il segmento con la più forte crescita fra la popolazione americana (+70% tra il 2000 ed il 2006).

Questa categoria comportamentale coincide con la generazione nata dopo il 1977, la quale si caratterizza per essere la classe con la più alta crescita dei consumi. Per inciso si osserva che questa generazione è numericamente importante quasi come la Baby Boomers.

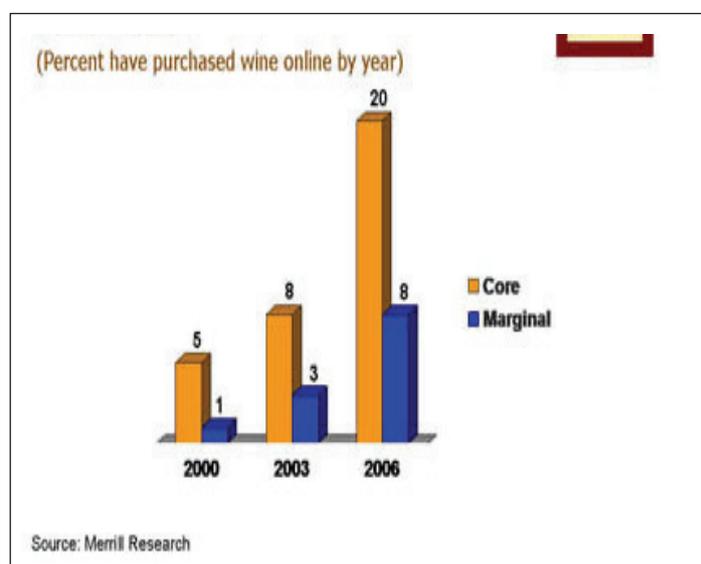
Determinato il contesto della domanda è opportuno identificare le principali fonti d'informazione attraverso le quali il segmento "core", rappresentato dai giovani tra i 21 e 35 anni, provvede a documentarsi per svolgere le proprie scelte così come la funzione d'uso attuale e potenziale che lo strumento della rete informatica determina nell'approvvigionamento di prodotto.

### 3. - Il fenomeno di crescita degli acquisti tramite web

Come si osserva dalla fig. 6, l'evoluzione degli acquisti attraverso il cosiddetto strumento della rete rappresenta un fenomeno, seppur recente, di imponente dimensioni. Negli ultimi sei anni, infatti, il segmento "core" degli eno-appassionati ha dichiarato di aver utilizzato lo strumento degli acquisti on-line con una progressione che induce a riflettere; da una percentuale pari al 5% nel 2000 si è giunti, nel 2006, ad oltre il 20%. Ancora più significativo è l'utilizzo da parte dei consumatori saltuari "marginal", che registrano

una crescita, seppur minore in valore assoluto, dell'800% in soli sei anni. I valori riportati dall'indagine sembrano dunque confermare la presenza di un vero e proprio fenomeno che ha raggiunto il settore del vino in netto ritardo rispetto ad altri comparti quali le prenotazioni di viaggio o gli acquisti di musica e libri.

Figura 6 – Evoluzione degli acquisti di vino on-line per segmento di consumatori, 2000-2006 (%)

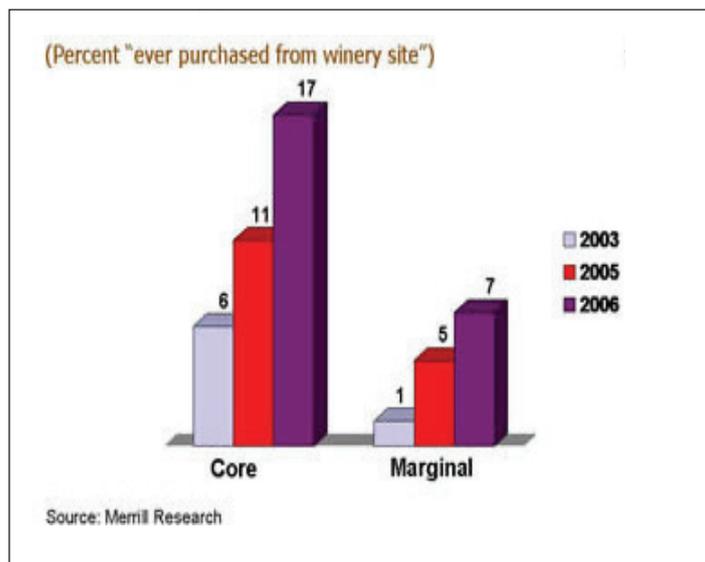


Le performance dell'acquisto on-line di vino sembrano, inoltre, confermare un altro fenomeno che si evince dalla fig. 7 e precisamente la progressiva "fidelizzazione" del cliente attraverso l'utilizzo del sito aziendale come strumento di acquisto diretto.

Dall'anno 2003 al 2006, infatti, la progressione della domanda attraverso la fonte di approvvigionamento informatica offerta dalle imprese vitivinicole è cresciuta del 300% per il segmento "core" e del 700% per il gruppo dei consumatori "marginal". Dunque non solo questa generazione naviga e acquista, ma tende a confermare la sua scelta nel tempo, a garanzia di un servizio che sembra soddisfare pienamente.

Le osservazioni quantitative offerte dall'indagine sui consumi americani attraverso il web si prestano, tuttavia, ad analoghe considerazioni sul piano qualitativo. Due in particolare gli aspetti che meritano un approfondimento specifico: il ruolo del web marketing nell'asimmetria informativa tra consumatore e produttore, e la funzione dirompente che può svolgere l'acquisto on-line nel rivoluzionare un sistema di scambi internazionali ancorato ad un arcaico quanto operosissimo sistema di certificazioni e di neoprotezionismi attraverso barriere tariffarie e tecniche.

Figura 7 – Evoluzione degli acquisti di vino on-line dal sito dell'azienda produttrice, 2003-2006 (%)



#### 4.- Le fonti di informazione e la "simmetria" informativa

L'informazione nel vino ha transitato per anni, ed in parte continua a transitare, attraverso forme di accreditamento del valore di prodotto e di marchio certificato da riviste specializzate e guide di settore. All'interno di esse si sono imposti nomi e personaggi che, nel ruolo di valutatori, hanno spesso contribuito a far emergere questa o quell'azienda e/o territorio, accelerandone in tal modo anche le vendite. L'indubbio vantaggio di questa operazione di marketing ha, tuttavia, determinato l'acuirsi di un netto fenomeno di asimmetria informativa tra il consumatore ed il produttore di cui si è avvantaggiato il cosiddetto "garante" del valore di prodotto.

La rivoluzione del web sembra agire, al contrario, in una direzione opposta. Se si pensa che attualmente possono essere recuperati nella rete oltre 2,5 milioni di note di degustazione on-line col contributo gratuito degli utenti – consumatori<sup>3</sup> - si può affermare, con una certa sicurezza, che si sta assistendo ad un vero e proprio fenomeno di democratizzazione dei saperi in ordine all'industria del vino. Il panorama della critica del vino sta cambiando, quindi, radicalmente. I siti comunità sono nati e sviluppati col contributo gratuito dei loro utenti on-line: tipico esempio YouTube.com, lanciato nel febbraio 2005 e venduto per 1,65 miliardi di dollari nel novembre 2006, riporta oltre 70 milioni di video on-line, tutti col contributo gratuito degli utenti. Analogamente, Facebook.com, lanciato nel febbraio 2004 e venduto per

l'1.6 % del capitale a 240 milioni di dollari, registra 62 milioni di utenti e 14 milioni di foto pubblicate on-line quotidianamente dai suoi utenti.

Altro aspetto da non trascurare è che questi sono ormai fenomeni non più solo americani, ma di portata globale, come testimoniano le ampie utilizzazioni dei siti sopra citati anche nel mercato europeo ed italiano. Certamente si tratta di un fenomeno che coincide con una rivoluzione generazionale: la maggior parte degli utenti di Facebook.com, per esempio, è nata dopo il 1977.

Un'ulteriore aspetto deve essere considerato a questo proposito. Malgrado la giovane età del fenomeno web, esso ha già subito al suo interno una netta evoluzione tecnica che lascia presagire nuovi ed importanti sviluppi. L'attuale struttura della rete, infatti, è composta sia da tipologie di siti di vendita diretta on-line, che detengono l'inventario secondo modelli tradizionali e che catturano la vendita e, conseguentemente, riferiscono il cliente ai produttori, sia dai cosiddetti Siti d'aggregazione dell'offerta. Questi si dividono in:

- Web 1.0 - Motori di ricerca sull'insieme dell'offerta di vini on-line, che aggregano l'offerta on-line di dettaglianti e produttori; sono molto ben posizionati su motori di ricerca quali Google e Yahoo e rinviano i clienti sui siti che offrono i vini cercati;
- Web 2.0 - Motori di ricerca sull'insieme dell'offerta di vini on-line da siti comunità (col contributo attivo degli utenti) - che aggregano l'offerta on-line di dettaglianti, ma invitano la comunità degli utenti a pubblicare le loro note di degustazione ed impressioni.

L'effetto di democratizzazione delle informazioni offerto dallo strumento informatico non sarà certo di dimensioni e sviluppo tale da sopprimere e sostituirsi ai tradizionali circuiti media della comunicazione. Tuttavia rappresenta un potenziale concorrente e, come tale, stimola un riallineamento del mercato sui tariffari pubblicitari e nei costi della transazione tradizionale.

#### 5.- L'effetto web in tema di scambi internazionali

Analogamente a quanto sta avvenendo nel circuito comunicativo, il forte sviluppo del ricorso al web rappresenta un importante stimolo a ripensare al sistema di certificazioni e di regole che disciplinano gli scambi internazionali, specie tra Unione Europea e mercato nord-americano. Lo stato di fatto del problema è una sorta di paralisi normativa che ha caratterizzato gli ultimi venti anni del diritto internazionale in tema di commercializzazione dei vini tra Europa e Usa. Gli accordi bilaterali, faticosamente raggiunti tra i due blocchi economici, non sembrano aver minimamente scalfito quella

<sup>(3)</sup> A titolo di esempio, Robert Parker, noto guru della valutazione dei vini consumati negli Usa, riporta oltre 100.000 note di degustazione ad esso collegate; Cellartracker.com, sito di valutazioni e commenti sul vino, 450.000 note di degustazione col contributo gratuito degli utenti; Snooth.com, forse il sito più diffuso negli Usa, 2.000.000 note di degustazione col contributo gratuito degli utenti e commenti.

che è, e tuttora rimane, una reciproca forma di neo-protezionismo affidata inizialmente al sistema delle barriere tariffarie, che oggi si è spostata su nuove forme di barriere non tariffarie. A tale proposito, solo per citarne alcune, si ricorda: i) l'obbligo di registrare l'etichetta del vino di importazione presso la Food and Drug Administration; ii) l'obbligo di transitare commercialmente da un importatore americano per la distribuzione negli Usa; iii) l'obbligo di specifiche norme di garanzie per il consumatore americano in etichetta.

L'insieme di queste forme di vincolo (e quindi di oneri) agli scambi internazionali si protrae da anni senza che le istituzioni siano riuscite a ridurre minimamente il costo delle transazioni. Quest'ultimo anzi, in virtù del drastico peggioramento del rapporto euro-dollaro, si è fortemente accresciuto determinando, a cascata, un innalzamento dei prezzi del vino importato lungo la catena del valore, che va dal produttore al consumo finale transitando per importatore, agente, dettagliante a svantaggio soprattutto del primo anello della filiera.

La rivoluzione degli acquisti on line ha tentato di saltare l'assurda e pretestuosa catena delle importazioni così strutturare attraverso la riduzione delle transazioni, semplificando di fatto il modello degli scambi. Il rischio che questa pratica acquistasse dimensioni progressivamente sempre più importanti ha indotto il legislatore americano ad intervenire impedendo di fatto l'acquisto on line se non a condizioni economiche non profittevoli.

## 6.- Conclusioni

Prescindendo dalla vicenda in sé, che comunque è esemplificativa dello stato neoprotezionistico in cui ancora versano i mercati internazionali, emerge chiaramente la funzione

dirompente che può svolgere questa forma di innovazione del commercio. Quali che siano gli sviluppi futuri, il dado è tratto. La cosiddetta globalizzazione degli scambi segue percorsi che travalicano le barriere normative alzate appositamente per difendere le produzioni locali e nazionali. Sembra, dunque, confermarsi l'ipotesi che vede il mercato reale anticipatore e spesso risolutore di quanto il mercato istituzionale non riesce a risolvere.

## ABSTRACT

*The diverse market new phenomenon offered by technological innovation, whether they are directed to a wide social spectrum or to a limited section of consumers, are often of great interest for the commercial opportunities they offer and for the new issues they create.*

*This is the case of what is generally referred to as "web marketing", a phenomenon that exploded in the last years as a consequence of the development of new, specific information instruments, as the technological platforms, and of the rising demands of a new, particular fraction of consumers commonly defined the "internet users".*

*Within this field, the typical case study is represented by the US population's wine consumption, chosen as sector of consumers which best represents a model that usually anticipates the trend of developed countries. The chosen field is used to study the phenomenon of growth, the actual and potential effects on the information system and the issues raised within international transactions, and to show, as often in the past, that technological innovation anticipates and accelerates what the political and legislative system is not able to deal with and solve.*

## Le relazioni tra Industria Alimentare e Grande Distribuzione Organizzata tra tutela della concorrenza e contemperamento di interessi economici

Luciano Di Via – Lorena Marciano

### 1.- Premessa

La materia dei rapporti tra Industria Alimentare e Grande Distribuzione Organizzata (GDO) ha costituito, negli ultimi anni, terreno di frequente applicazione dei principi *antitrust*

da parte delle autorità di concorrenza comunitarie e nazionali. Ciò ha riguardato, da una parte, la crescente esigenza di trovare strumenti di tutela nei confronti dell'esercizio del potere di mercato dal lato dell'offerta esercitato da talune importanti imprese di produzione di generi alimentari, dall'altra, il corrispondente processo di concentrazione delle catene della GDO e la conseguente necessità di individuare limiti al potere di acquisto da esse conseguito. In altri termini, l'attività delle autorità di tutela della concorrenza in questo settore è stata volta a riscontrare in concreto quanto il potere di mercato dell'offerta e quello della domanda trovassero un adeguato reciproco controbilanciamento.

A tal fine, metteremo in evidenza come, dopo un periodo di tempo nel quale l'atteggiamento delle autorità di concorrenza è stato particolarmente favorevole al consolidamento della GDO, si assiste in questi ultimi mesi a varie iniziative di singole autorità che potrebbero segnare un'inversione di tendenza.

## 2.- I fenomeni di concentrazione della GDO

Una rassegna in concreto della prassi decisionale della Commissione europea evidenzia come il processo concentrativo della distribuzione alimentare sia sempre considerato positivamente nell'ambito della valutazione che le autorità di concorrenza sono chiamate a svolgere per verificare se, attraverso l'acquisizione di altri operatori prima indipendenti, un'impresa possa conquistare un potere di mercato che le consenta di aumentare in modo significativo i prezzi o praticare altre condizioni svantaggiose per i consumatori<sup>1</sup>. Più precisamente, le autorità di concorrenza devono verificare se, a seguito della concentrazione, un'impresa o un gruppo di imprese si trovino in posizione dominante, potendo determinare la propria condotta in modo sensibilmente indipendente dai propri concorrenti, dai propri clienti e, in ultima analisi, dai consumatori finali<sup>2</sup>.

Ciò rilevato, il primo step necessario per una corretta valutazione di un'operazione di concentrazione è rappresentata dalla definizione del mercato rilevante. Infatti, solo dopo aver definito i mercati sui quali l'operazione è suscettibile di produrre i suoi effetti, è possibile prendere in considerazione la posizione che su di essi assumono le Parti, la capacità produttiva di queste ultime, l'andamento della domanda e dell'offerta, l'esistenza di eventuali barriere all'accesso (siano esse di carattere giuridico, economico o tecnologico) ed i fattori di efficienza che la concentrazione potrebbe realizzare.

Orbene, secondo la prassi della Commissione, le operazioni di concentrazione tra imprese operanti nella grande di-

stribuzione commerciale hanno effetti principalmente su due mercati dei beni di consumo corrente: (i) il mercato a monte dell'approvvigionamento e (ii) il mercato a valle della distribuzione al dettaglio. Si tratta di mercati tra loro interdipendenti in quanto l'attività e l'organizzazione delle imprese appartenenti al mercato a monte è largamente condizionata e dipendente dalle esigenze dei propri clienti distributori, che detengono un forte potere dal lato della domanda, esercitato attraverso le centrali di acquisto.

Sul mercato a monte dell'approvvigionamento dei beni di consumo corrente operano, dal lato della domanda, i grandi distributori (*i.e.* ipermercati, supermercati, "negozi di prossimità" self-service, *hard discount*), i negozi specializzati, diverse categorie di grossisti e altre imprese quali alberghi, bar, ristoranti e imprese di *catering*. Dal lato dell'offerta sono invece presenti i produttori dei beni e/o i grandi fornitori<sup>3</sup>.

Mentre, dal punto di vista merceologico, la Commissione è solita ripartire il mercato in diversi segmenti coincidenti con diverse famiglie o gruppi di prodotti (beni di consumo<sup>4</sup>; prodotti freschi tradizionali<sup>5</sup>; altri beni<sup>6</sup>; elettronica/fotografia/audiovisivi<sup>7</sup>; prodotti tessili), dal punto di vista geografico, ha considerato il mercato rilevante di dimensione nazionale (ciò è dovuto a differenze importanti tra uno Stato Membro e l'altro in particolare per quanto riguarda la composizione e l'imballaggio dei prodotti, le abitudini alimentari o il gusto dei consumatori; la circostanza che i prezzi, il volume o la natura della maggior parte dei prodotti sono ancora oggetto di negoziazioni a livello nazionale e l'organizzazione delle vendite di diversi produttori internazionali avvie-

(<sup>1</sup>) Caso M.4590 *Rewe/Del Vita* del 25 aprile 2007; Caso COMP/M.4096 *Carrefour/Hyperlo* del 4 maggio 2006; Caso COMP/M.3905 *Tesco/Carrefour* del 22/12/2005; Caso COMP/M.3464 *Kesko/ICA/JV* del 15/11/2004; Caso COMP/M.2161 *Ahold/Superdiplo* del 23/10/2000; Caso COMP/M.2115 *Carrefour/GB* del 28/9/2000; Caso COMP/M.1960 *Carrefour/Marinopoulos* del 26/5/2000; Caso COMP/M.1904 *Carrefour/GruppoGS* del 6/4/2000; Caso COMP/M.1684 *Carrefour/Promodes* del 25/1/2000; Caso IV/M.1297 *La Rinascente/Colmark* del 28/9/1998; Caso IV/M.1060 *Vendex/KBB* del 26/5/1998; Caso IV/M.1086 *Promodès/S21/Gruppo GS* del 10/3/1998; Caso IV/M.1105 *Tengelmann/Gruppo PAM* del 10/3/1998; Caso IV/M.1085 *Promodes/Catteau* del 6/2/1998; Caso IV/M.1087 *Promodes/Simago* del 6/2/1998; Caso IV/M.998 *OBS! Danmark* del 10/11/1997; Caso IV/M.848 *Ahold/CSC* del 2/12/1996; Caso IV/M.784 *Kesko/Tuko* del 20/11/1996; Caso IV/M. 471 *Delhaize/PG* del 22/8/1994; Caso IV/M.320 *Ahold/ Jerónimo Martins/ Inovação* del 19/4/1993; Caso IV/M.263 *Ahold/Jerónimo Martins* del 29/9/1992; Caso IV-M.242 *Promodes/BRMC* del 13/7/1992.

(<sup>2</sup>) In base alla prassi comunitaria (cfr. Corte di giustizia nella causa *Hoffmann-La Roche*, 13 febbraio 1979 nella causa 85/76, pag. 461), sussiste una posizione dominante quando un'impresa o un gruppo di imprese controllino una larga quota dell'offerta (normalmente superiore al 40%-50%) su un determinato mercato e quando gli altri fattori competitivi (quali ad es. le barriere all'ingresso, la capacità di reazione dei consumatori e le condizioni di efficienza) inducano a concludere nel senso di un mercato poco dinamico dal punto di vista concorrenziale.

(<sup>3</sup>) Si noti che in alcuni casi rari (Casi COMP/M.2161 *Ahold/Superdiplo* del 23/10/2000; IV/M.784 *Kesko/Tuko* par. 24 ss.; COMP/M.1221 *Rewe/Meinl* par.15, 16) la Commissione ha rappresentato la definizione di due mercati distinti per le vendite effettuate dai produttori e dai fornitori grossisti quali i *cash & carry*, ma la questione non è stata approfondita perché non rilevante per le decisioni del caso concreto.

(<sup>4</sup>) Fanno parte di tale famiglia di prodotti: liquidi; ferramenta (inclusi i detersivi e tutti i prodotti per la pulizia e il lavaggio, spugne, carta igienica e carta assorbente per la cucina, deodoranti, insetticidi, saponi); profumeria/igiene; drogheria secca, dolci, ingredienti per torte, cibo per neonati, zuppe e minestre, pasta, alimenti a base di amidi, alimenti precotti o a base di conservanti, condimenti e conserve, prodotti per aperitivi, cibo per animali domestici); prodotti farmaceutici; beni deperibili venduti su base self-service

(<sup>5</sup>) Fanno parte di tale famiglia di prodotti: gastronomia (preparati a base di carne e pesce); pescheria; frutta e verdura; pane e pasticceria freschi; macelleria.

(<sup>6</sup>) Fanno parte di tale famiglia di prodotti: fai-da-te; decorazioni per la casa; cultura; giochi/tempo libero/relax; giardinaggio; accessori per automobili.

(<sup>7</sup>) Fanno parte di tale famiglia di prodotti: grandi apparecchiature elettroniche domestiche; piccoli dispositivi elettronici domestici; fotografia/cinematografia; hi-fi/audio; TV/video.

ne sul piano nazionale).

Nel mercato a valle della distribuzione moderna dei beni di consumo "a dominanza alimentare", la Commissione opera una suddivisione tra i negozi specializzati (come ad esempio le panetterie e le macellerie) e i negozi di dimensioni superiori (gli ipermercati, i supermercati, i minimarket e gli *hard discount*<sup>8</sup>). Questi si possono differenziare per la superficie di vendita, i servizi di accesso per i clienti (ad es. le strutture di parcheggio disponibili e altri servizi paralleli) e l'assortimento dei prodotti offerti. Ciascuno di questi punti vendita può individuare un mercato distinto o, altrimenti, essere parte insieme ad altri di un unico mercato rilevante, a seconda delle caratteristiche della domanda e dell'offerta del Paese europeo o dell'area geografica su cui insiste l'operazione.

Nella maggior parte delle decisioni, la Commissione ha sottolineato che, dal lato dell'offerta, le dinamiche concorrenziali tra distributori si svolgono in parte a livello regionale o anche nazionale, ad esempio per quanto riguarda le politiche di prezzo, le campagne pubblicitarie e promozionali (quali le strategie di fidelizzazione del cliente) e le strategie riguardanti la varietà e l'assortimento dei prodotti offerti. Secondo la Commissione, quindi, è comunque necessario tenere conto, nel processo di valutazione, del livello regionale o nazionale di alcuni aspetti rilevanti del rapporto concorrenziale tra i distributori.

Una volta individuati i mercati rilevanti si può procedere ad estrapolare i criteri di valutazione elaborati dalla Commissione con i quali quest'ultima verifica la compatibilità di una concentrazione con il mercato comune.

La Commissione ha sempre valutato la concentrazione tra catene della grande distribuzione commerciale come neutrale rispetto alla struttura concorrenziale del mercato a monte dell'approvvigionamento, adducendo, a seconda dei casi, le seguenti motivazioni: (i) le parti che procedono alla concentrazione operano già attraverso la medesima centrale di acquisto e di conseguenza la quota di mercato detenuta e il potere di acquisto esercitato nei confronti dei fornitori non subiscono alcuna variazione; (ii) la quota delle parti è di scarsa rilevanza rispetto al totale degli acquisti a

livello nazionale e i produttori/fornitori mantengono la possibilità di scegliere sbocchi alternativi, perciò la concentrazione non produce un impatto significativo sulla concorrenza nel mercato a monte.

Tali valutazioni particolarmente positive sono il frutto dell'applicazione di quel principio di carattere generale che permea l'intero diritto della concorrenza secondo il quale occorre valutare con favore tutte le forme di integrazione tra imprese che creano efficienze produttive tali da avere un effetto positivo sui prezzi per i consumatori finali.

Non è un caso, quindi, che la Commissione abbia generalmente considerato poco rilevante una concentrazione che dà luogo ad effetti strutturali sul mercato degli approvvigionamenti quantificabili in una quota di mercato della centrale inferiore al 15 %<sup>9</sup>.

Nel mercato a valle della distribuzione, la Commissione ha addotto le seguenti motivazioni per giustificare l'approvazione delle operazioni notificate: (i) la quota detenuta originariamente dalle imprese che procedono alla concentrazione è di scarsa rilevanza<sup>10</sup>; (ii) l'incremento delle quote originarie non è significativo e di conseguenza la concentrazione è neutrale rispetto alla situazione concorrenziale<sup>11</sup>; (iii) la presenza di concorrenti forti garantisce un alto livello di competitività anche in presenza di quote di mercato significative<sup>12</sup>; (iv) l'alto tasso di sviluppo del mercato, l'eventuale assenza di barriere all'entrata (di tipo legale e/o urbanistico) e quindi la probabile entrata di nuovi concorrenti nel periodo medio-breve (3-5 anni) garantiscono una sufficiente concorrenza potenziale.

L'esame della concorrenza potenziale ha generalmente rivestito un peso significativo nella valutazione di tutte le operazioni notificate in questo settore, essendo criterio di valutazione finale, spesso determinante per il giudizio di piena compatibilità dell'operazione con il mercato comune<sup>13</sup>.

In definitiva, non è estranea alle valutazioni svolte dalla Commissione la circostanza che la GDO, proprio per effetto del processo di concentrazione, non soltanto è in grado di controbilanciare effettivamente il potere di mercato dell'offerta, ma addirittura può selezionare le condizioni più

<sup>(8)</sup> L'*hard discount* è caratterizzato da una relativa limitazione nella gamma di prodotti offerti, da una relativa limitazione dei prodotti di marca (non del distributore) offerti, e da prezzi praticati generalmente inferiori a quelli di altri tipi di punti vendita. Per questo motivo al Commissione si è spesso posta la questione se gli *hard discounts* dovessero essere considerati appartenenti ad un mercato a sé stante.

<sup>(9)</sup> Ogni valutazione relativa ad eventuali fenomeni distortivi della concorrenza su questo mercato non è dunque rimessa al controllo sulle operazioni di concentrazione, che viene esercitato *ex ante* e cioè prima che si realizzi l'operazione stessa, quanto invece in un momento successivo, quando si valuteranno in concreto gli effetti dell'integrazione. In tale caso, a seconda della fattispecie rilevante, i comportamenti saranno scrutinabili alla stregua delle disposizioni in materia di intese restrittive o di abusi di posizione dominante e, dunque, sulla base dei comportamenti effettivamente riscontrabili sul mercato.

<sup>(10)</sup> Questo criterio è stato adottato nella maggioranza delle decisioni.

<sup>(11)</sup> Si veda ad esempio Caso COMP/M.2115 *Carrefour/GB* del 28/9/2000. Non è possibile dire con esattezza quale sia l'incremento di quota considerato non significativo dalla Commissione, in quanto le relative misure sono state censurate per garantire la confidenzialità delle informazioni. Viene indicato un incremento compreso tra lo 0% e il 5%.

<sup>(12)</sup> Si vedano ad esempio Caso COMP/M.3905 *Tesco/Carrefour* del 22/12/2005 e Caso COMP/M.3464 *Kesko/ICA/JV* del 15/11/2004.

<sup>(13)</sup> Si vedano ad esempio i casi COMP/M.3464 *Kesko/ICA/JV* del 15/11/2004; COMP/M.1904 *Carrefour/GruppoGS* del 6/4/2000 e Caso IV/M.320 *Ahold/ Jerónimo Martins/ Inovação* del 19/4/1993.

vantaggiose per i consumatori, attraendo sul mercato operatori alternativi<sup>14</sup>.

### 3.- L'inversione di tendenza

L'esperienza degli ultimi anni nei principali Paesi ha, tuttavia, dimostrato che non sempre il crescente potere di mercato acquisito da parte della domanda ha consentito il conseguimento di maggiori efficienze.

Ciò emerge chiaramente da alcune recenti prese di posizione di istituzioni comunitarie e di autorità nazionali della concorrenza di alcuni Paesi membri dell'Unione.

#### 3.1. La risoluzione del Parlamento Europeo

In data 18 febbraio 2008, il Parlamento Europeo ha sollecitato la Commissione a valutare le eventuali violazioni delle disposizioni del Trattato in materia di concorrenza che possono derivare dalla concentrazione delle catene distributive, chiedendo l'adozione di azioni adeguate, anche a livello regolamentare, per tutelare i consumatori, i lavoratori e i produttori da qualsiasi abuso di posizione dominante o dagli effetti negativi rilevati nell'indagine che verrà condotta<sup>15</sup>. In particolare, il Parlamento ha posto l'accento sul fatto che il settore della distribuzione alimentare all'interno dell'UE sarebbe "sempre più dominato da un numero limitato di catene di supermercati che stanno rapidamente divenendo "guardiani" del mercato, controllando l'unico vero accesso degli agricoltori e di altri fornitori ai consumatori dell'UE", e che continuerebbero ad abusare del loro potere d'acquisto per mantenere a livelli insostenibilmente bassi i prezzi corrisposti ai fornitori imponendo in tal modo loro condizioni inique.

Secondo il Parlamento, la realizzazione di tali restrizioni della concorrenza nei confronti dei fornitori potrebbe tradursi in effetti negativi sia sulla qualità dell'occupazione che sulla protezione ambientale, con effetti negativi anche

per il consumatore finale. Tale soggetto infatti si troverebbe ad affrontare con tutta probabilità una perdita di diversità dei prodotti, del patrimonio culturale e dei punti vendita al dettaglio.

Da ultimo, il Parlamento richiama l'attenzione sulla necessità di armonizzare la legislazione UE per combattere eventuali abusi da parte delle grandi catene di distribuzione che gestiscono ormai attività che sono sempre più a carattere transnazionale.

L'atteggiamento critico nei confronti del processo concentrativo della GDO, manifestato a livello comunitario dalla Risoluzione del Parlamento europeo, ha trovato concreta applicazione in alcune importanti decisioni di autorità nazionali di concorrenza.

#### 3.2. Il caso tedesco

Con decisione del 1° luglio 2008, il *Bundeskartellamt*, autorità nazionale tedesca di concorrenza, ha autorizzato, con importanti prescrizioni, la costituzione di una *joint venture* tra i *discount* Netto di proprietà di Edeka e Plus di proprietà di Tegelmann. L'accordo notificato prevedeva anche la costituzione di una centrale di acquisto in comune tra i due gruppi<sup>16</sup>.

La concentrazione in oggetto riguarda tanto il mercato tedesco del *food retail*, che negli ultimi anni ha subito un radicale processo di concentrazione, con i primi operatori che congiuntamente raggiungono la quota del 90 % del mercato (il gruppo Schwarz – con le catene Lidl e Kaufland-, Aldi, REWE, Metro, Tengelmann ed Edeka, quest'ultima è *market leader* con quota pari al 25%), quanto quello degli approvvigionamenti all'ingrosso.

Al termine di una procedura istruttoria, avviata il 7 aprile 2008, il *Bundeskartellamt* ha ritenuto che la concentrazione così come notificata avrebbe creato effetti pregiudizievole per la concorrenza, tanto sul mercato degli approvvigionamenti dei prodotti alimentari, che su quelli della distribuzione al dettaglio.

(<sup>14</sup>) Cfr., in particolare, Decisione della Commissione europea del 27 settembre 2001, *Coca-Cola Company/Carlsberg AS*, caso IV/M. 833. In questa decisione, la Commissione ha negato la sussistenza, in capo alle grandi catene di supermercati, di un sufficiente CBP, sia perché la concentrazione, dal lato dell'offerta, era di molto superiore a quella presente dal lato della domanda, sia perché i grandi supermercati non potevano ricorrere a fornitori alternativi per quei prodotti; Decisione della Commissione europea del 15 febbraio 2002, *Master Food/Royal Canin*, caso COMP/M.2544. In questa decisione, la Commissione ha affermato che il CBP dei rivenditori risulterebbe ridotto a seguito della concentrazione. Gli acquirenti, di fatti, sarebbero assolutamente disinteressati ad eliminare dai propri listini i prodotti della Mars e della Royal Canin, in ragione della possibilità, offerta dalle parti dell'operazione di concentrazione, di garantire o negare sconti e bonus ai rivenditori, di conseguenza, i rivenditori al dettaglio avrebbero ulteriori incentivi a rivolgersi ai fornitori coinvolti nell'operazione, a spese degli altri produttori concorrenti. La Commissione ha autorizzato la concentrazione dopo aver valutato idonei gli impegni proposti dalle Parti.

In ambito nazionale, si veda AGCM, Provvedimento del 5 dicembre 1996, *Henkel/Novomax*, dove l'Autorità, in particolare, ha osservato che nonostante la posizione di rilievo dell'impresa acquirente nel mercato rilevante, la struttura concorrenziale del mercato non subiva sostanziali modificazioni a seguito dell'operazione, anche in ragione del fatto che la domanda persegue tradizionalmente la politica di rifornirsi presso due o più fornitori ponendo questi ultimi in posizione di reciproca concorrenza. In ambito comunitario, si veda, a esempio, la Decisione della Commissione europea del 28 ottobre 1998, *Johanson/Depuy*, caso M.1286.

(<sup>15</sup>) Risoluzione Parlamento Europeo del 18 febbraio 2008, dichiarazione scritta su "studio e soluzioni all'abuso di potere dei grandi supermercati operanti nell'Unione europea" presentata a norma dell'articolo 116 del Regolamento.

(<sup>16</sup>) *Bundeskartellamt*, Decisione del 2 luglio 2007, EDEKA/Tengelmann, cfr. [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de).

Nel valutare l'operazione, il *Bundeskartellamt*, discostandosi dalla menzionata prassi della Commissione Europea, ha individuato oltre 100 mercati locali della distribuzione al dettaglio, anche in funzione della tipologia del punto vendita, rispetto ai quali l'entità *post merger* sarebbe in posizione dominante.

L'Autorità tedesca ha ritenuto che la *leadership* di Edeka in molti dei mercati rilevanti locali individuati presenti già criticità dal punto di vista antitrust che verrebbero ulteriormente accentuate dalla realizzazione dell'operazione. Edeka, con la propria rete di *discount* Netto e di supermarket, è, infatti, presente in tutto il settore *retail* ed in particolare nel *soft discount* raggiungendo un bacino di consumatori molto ampio. A ciò va aggiunto che a seguito dell'operazione, nel settore *soft discount* l'unico soggetto in grado di svolgere il ruolo di concorrente effettivo sarebbe solo REWE e solo parzialmente il gruppo Schwarz.

Al fine di rendere l'operazione conforme al diritto della concorrenza, il *Bundeskartellamt* ha ordinato:

- i) ad Edeka la cessione di 400 supermercati nei mercati locali nei quali essa deteneva una posizione di *leadership*;
- ii) a Tegelmann di acquistare nella *joint venture* una partecipazione non superiore al 25 %;
- iii) ad entrambe le parti di astenersi dal cooperare nella realizzazione di una politica di acquisti in comune.

Le misure descritte ai punti i) e ii) sono state prescritte al fine di mantenere condizioni di concorrenza sui mercati della distribuzione al dettaglio dove la sovrapposizione tra Edelka e Tegelmann avrebbe significativamente alterato la concorrenza, mentre la misura di cui al punto iii) è finalizzata ad impedire un rafforzamento del *buying power* di Edeka.

### 3.3. Il parere del *Conseil de la Concurrence*

In Francia, la GDO ha acquisito un peso considerevole dapprima sul mercato alimentare e successivamente in un numero crescente di settori (articoli sportivi, bricolage, arredamento per la casa, etc.), rappresentando mediamente il 60% circa del fatturato dell'intero commercio al dettaglio<sup>17</sup>.

Al fine di proteggere i punti vendita indipendenti, il legislatore ha adottato varie leggi, di fatto finalizzate a regolare lo sviluppo delle grandi catene distributive. In particolare, pri-

ma con la legge *Royer* del 27 dicembre 1973, poi con la legge *Raffarin* del 5 luglio 1996<sup>18</sup>, è stato istituito un sistema autorizzatorio volto a disciplinare l'apertura e l'ampliamento dei locali commerciali di grandi dimensioni.

Nel dicembre 2006, la Commissione Europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti della Repubblica Francese rilevando che la legislazione relativa alle modalità di apertura dei nuovi esercizi commerciali risultava per alcuni profili contraria ai principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e alle disposizioni relative alla Direttiva Bolkenstein<sup>19</sup>. Secondo la Commissione Europea, la normativa in parola ha fornito una difesa molto limitata al piccolo commercio indipendente ed ha, piuttosto, determinato barriere all'ingresso per nuovi eventuali *competitors* stranieri desiderosi di investire nel mercato della distribuzione, rafforzando e proteggendo la posizione della grande distribuzione già operante in Francia.

Per effetto della protezione operata nel mercato nazionale e degli extra profitti che da questa sono derivati, gli operatori francesi della grande distribuzione, da una parte, hanno potuto estendere la propria attività in altri mercati europei sfruttando una situazione di potenza economica raggiunta su un mercato protetto, dall'altra, in presenza di una barriera all'entrata per i possibili concorrenti, è stata incoraggiata la concentrazione del mercato e rafforzata la posizione di dominanza dei distributori nei confronti dei propri fornitori.

A seguito dell'iniziativa comunitaria, il Governo francese ha costituito una commissione di studio e ha richiesto un parere al *Conseil de la Concurrence* che, in data 11 ottobre 2007, ha qualificato tale normativa come fortemente limitativa della concorrenza ed ha invitato il Governo ad operare una riforma sostanziale della legislazione esistente, adottando nuove regole al fine di evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti a livello locale<sup>20</sup>.

In particolare, l'Autorità di concorrenza ha raccomandato di abrogare il sistema di richiesta di autorizzazione preventiva perché costituisce una barriera all'accesso al mercato di nuovi *competitors*, a favore degli operatori già esistenti, rimessa a criteri puramente discrezionali. Alla prova dei fatti, tale sistema, piuttosto che proteggere le attività commerciali di ridotte dimensioni, ha, infatti, protetto gli *incumbents* da una reale liberalizzazione del mercato. Il *Conseil de la Concurrence* propone pertanto l'adozione di una normativa *ad hoc* volta, da una parte, a proteggere gli esercizi di piccole dimensioni, dall'altra, ad adottare rimedi di tipo struttu-

(17) Cfr. Relazione a cura dell'Istituto nazionale per il Commercio Estero, "Analisi della Struttura Distributiva in Francia" del 2008; cfr. [www.ice.gov.it](http://www.ice.gov.it)

(18) La legge *Raffarin* ha abbassato a 300 mq di superficie di vendita la soglia dell'obbligo della richiesta di autorizzazione, che era stato introdotto dalla precedente legge *Royer* del 1973.

(19) In base alla direttiva *Bolkenstein*, l'accesso ad una attività di servizi non può essere bloccato se non per motivi di interesse generale.

(20) Cfr. *Conseil de la Concurrence*, parere 11 ottobre 2007 in materia di *législation relative à l'équipement commercial*, reso al Ministero dell'Economia, della Finanza e dell'Industria.

rale che mirino a ridurre il potere di mercato acquisito dalla GDO in taluni mercati locali francesi.

### 3.4. L'indagine condotta dalle autorità inglesi

In Gran Bretagna, le quattro maggiori catene della Grande Distribuzione Tesco, Sainsbury's, Asda, Morrison rappresentano circa il 75% della spesa complessiva in prodotti alimentari di largo consumo<sup>21</sup>.

La Grande Distribuzione inglese risulta caratterizzata da due importanti tendenze: da una parte, il crescente sviluppo dei c.d. prodotti a marchio privato<sup>22</sup>, dall'altra, la naturale tendenza al processo di internazionalizzazione, considerata la particolare attenzione delle autorità nazionali di concorrenza a vietare la costituzione di posizioni dominanti sui mercati locali e la crescente competizione sui prezzi che spingono i distributori britannici ad approvvigionarsi direttamente in Europa ed in Asia.

In tale contesto di mercato, la *Competition Commission* ha avviato un'indagine per verificare gli effetti che la GDO poteva produrre nei confronti dei piccoli dettaglianti, nonché per accertare in concreto il potere di mercato detenuto da Tesco<sup>23</sup>.

L'analisi condotta ha dimostrato che, sebbene alcuni marchi della Grande Distribuzione, quali Tesco e Sainsbury's, siano particolarmente diffusi in taluni mercati locali, la preferenza del consumatore va a favore del piccolo dettagliante, se questo è in grado di offrire una vasta gamma di prodotti a prezzi competitivi.

Inoltre, il giudizio sul ruolo svolto dalla Grande Distribuzione è considerato positivo in quanto ha reso più efficienti gli scambi nella filiera determinando un abbassamento del prezzo dei prodotti al pubblico e incrementando al contempo il livello di innovazione.

Con riferimento invece alla posizione di *market leader* di Tesco, sono stati presi in considerazione numerosi aspetti relativi alle attività realizzate da tale importante *retailer* e del loro impatto sulla concorrenza. In realtà, a giudizio dell'autorità inglese, la posizione di Tesco sul mercato sareb-

be critica se fosse in grado di incrementare il proprio potere di mercato e di strumentalizzarlo per fini abusivi, ma non è questo il caso. Diversamente, la *Competition Commission* ha registrato una forte espansione di altri operatori concorrenti per i quali la quota di mercato detenuta da Tesco e i migliori costi di approvvigionamento spuntati dai propri fornitori non rappresentano una reale barriera.

In sintesi l'indagine, avviata al fine di trovare fondamento ad alcune preoccupazioni della *Competition Commission*, si è in realtà conclusa con una valutazione piuttosto positiva delle condotte realizzate dagli operatori della GDO.

Profili di illiceità sono invece emersi nell'investigazione, tutt'ora in corso, dell'*Office of Fair Trading* (OFT) avente ad oggetto un'intesa tanto orizzontale quanto verticale tra i produttori di prodotti freschi (Dairy Crest, Robert Wiseman Diaries, the Cheese Company e Lactalis McLelland) ed i principali operatori della GDO inglese (Asda, Safeway, Sainsbury's e Tesco) tesa a realizzare un intenso scambio di informazioni sui prezzi da applicare a tali prodotti nel periodo 2002-2003.

L'OFT aveva aperto l'istruttoria tre anni fa dopo essere venuta a conoscenza di un accordo tra produttori di generi alimentari freschi e i principali operatori della GDO finalizzato ad incrementare i profitti dei produttori di latte e latticini che stavano affrontando un periodo di particolare crisi economica.

Si evidenzia che la procedura aperta nei confronti dei suddetti soggetti, si è conclusa nei confronti di Dairy Crest, Robert Wiseman Diaries, the Cheese Company e nel dicembre 2007 con l'accettazione di una richiesta di *settlement*<sup>24</sup>. L'investigazione rimane dunque in corso nei confronti di Lactalis McLelland e Tesco<sup>25</sup>.

### 4.- Conclusioni

In conclusione, la descrizione condotta mostra come si sia registrata negli ultimi anni un'inversione di tendenza da parte delle autorità nazionali di concorrenza nel valutare le condotte realizzate della GDO nei mercati dell'approvvigio-

(<sup>21</sup>) Cfr. Relazione a cura dell'Istituto nazionale per il Commercio Estero, "Analisi della Struttura Distributiva nel Regno Unito" del 2008; cfr. [www.ice.gov.it](http://www.ice.gov.it)

(<sup>22</sup>) Il marchio proprio delle catene distributive inglesi è stato definito come uno dei più avanzati e sofisticati a livello mondiale. Secondo il nuovo rapporto *Tomorrow's Private Label Consumers*, nel corso del 2006 il 36.7% dei prodotti venduti (cibo, bibite, cura personale) in Gran Bretagna appartenevano alle categorie di prodotto *private label*. Ove nel passato il *private label* rappresentava semplicemente un'alternativa conveniente ai prodotti di marca, oggi il consumatore britannico percepisce il *private label* come prodotto innovativo con un ottimo rapporto prezzo/qualità. La segmentazione del *private label* è andata a coprire l'intero spettro dei bisogni dei consumatori, abbracciando prodotti biologici, etici, progettati per diete speciali. Il *private label* costituisce, dunque, ad oggi il terreno di gioco dove i grandi gruppi distributivi britannici si sfidano in misura crescente per catturare nuove quote di mercato e migliorare i profitti.

(<sup>23</sup>) Cfr. *Competition Commission*, "Groceries Market Investigation: Final Report", 30 aprile 2008, [www.competition-commission.org.uk](http://www.competition-commission.org.uk).

(<sup>24</sup>) Cfr. *Office of Fair Trading*, decisione del 7 dicembre 2007, [www.offt.gov.uk](http://www.offt.gov.uk).

(<sup>25</sup>) Un caso simile si è verificato anche in Grecia, ove con decisione del maggio 2008, l'autorità di concorrenza ellenica ha sanzionato i principali produttori dei generi alimentari freschi e i più grandi operatori della GDO per aver realizzato un'intesa restrittiva orizzontale e verticale tesa a fissare i prezzi di tali prodotti e a realizzare condotte coordinate sul mercato. In proposito cfr. Hellenic Competition Commission, decisione del maggio 2008, in *Competition Newsletter*, n. 8 del maggio 2008.

namento e della vendita al dettaglio.

Appare evidente la volontà riscontrabile sia a livello nazionale che europeo di mettere in discussione l'assioma in base al quale la GDO produce solo efficienze in favore del consumatore finale al fine di aprire la strada, ad un'analisi più approfondita su profili che fin'ora non erano mai stati presi in considerazione.

Si fa strada, dunque, un approccio caratterizzato da un'analisi in concreto degli effetti, fondata su una valutazione di ragionevolezza (la cd. *rule of reason*), per abbandonare la presunzione che un rafforzamento del potere economico della GDO sia automaticamente riversato a beneficio dei consumatori.

## ABSTRACT

*In recent years, the European Commission and several National Competition Authorities have several times focused on the application of antitrust rules pertaining to the relationship between Food Industries and Large Grocery Retailers (GDO). Historically, Competition Authorities have always favoured mergers between grocery retailers since these mergers could, in turn, produce positive effects in terms of low prices and product availability for final consumers.*

*Lately, Competition Authorities have also been working to find solutions that would be suitable to deal with increasing GDO buyer power. At the same time, these Authorities have been watching over new mergers in the grocery retail sector that contribute to this increase in buying power.*

*On one hand, these solutions have brought National Competition Authorities to, in some cases, adopt solutions divergent from the European Commission's standard practice of assessing GDO merger cases positively. Indeed, the*

*German Competition Authority (Bundeskartellamt) took a severe stand against a joint venture between supermarket chains owned by two major German large retailers. It did so by not only considering the national market when the post merger entity would be pre-eminent, but by also considering more than 100 local markets, in that the merger would create a single dominant player.*

*On the other hand, the continuous increase of GDO buying power spurred the UK Competition Commission into launching a new investigation into the grocery sector concerning possible abusive, and/or anticompetitive practices carried out by the GDO as retailer and through the sale of its own private labels.*

*Furthermore, in France, after a thorough investigation into the sector, the Conseil de la Concurrence delivered an opinion (dated 11 October 2007) to the Government recommending that the current system of opening projects of sales areas to an economic licence be abandoned, as it creates entry barriers in distribution markets to protect itself against new operators.*

*On 18 February 2008, the European Parliament formally requested the European Commission to carry out a wide-spread investigation into the grocery retail market to find out if the large grocery retailers are effectively strangling the food industries and impeding new operators from entering the grocery retail market.*

*In conclusion, these actions, which have been taken both at national and European level, seem to cut the edge of the common juridical tradition that has always considered the increase of GDO market power as positively effecting final consumers. It seems that from this point on, national and European Competition Authorities, in their analysis of the GDO's powerful impact in relevant markets, will have to evaluate different aspects that have not, as yet, ever been taken into serious consideration.*

## La responsabilidad patrimonial (extracontractual) de la Administración en las alertas alimentarias. Comentario a las sentencias del TSJ de Andalucía de 15 y de 21 de mayo de 2008

Vicente Rodríguez Fuentes

### 1.- Introducción

Las Sentencias de 15 y de 21 de mayo de 2008 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía juzgan la utilización del mecanismo intercambio rápido de información sobre riesgos alimentarios, las conocidas alertas alimentarias, y las condiciones que permiten a las empresas cuyos productos han sido afectados por dicha alerta reclamar los daños que han sufrido como consecuencia de las mismas, si la actuación administrativa fue antijurídica.

En ambos casos, las empresas reclamantes piden a la Administración que les compense por los daños sufridos como consecuencia de la inmovilización de su producto y de las pérdidas que una alerta alimentaria de tipo general les ha ocasionado, fundamentalmente pérdidas derivadas de la caída en las ventas y en el precio del producto, desprestigio por la alerta alimentaria. La reclamación de responsabilidad patrimonial de la administración, en derecho español, no depende de la ilegalidad de la actuación administrativa sino del deber jurídico de soportar el daño, aunque ambos extremos están obviamente relacionados.

### 2.- Antecedentes, consideraciones sobre la intervención de varias administraciones

Los antecedentes de hecho fueron los siguientes. A finales de mayo del 2001 aparecen, en un periódico de la República Checa, noticias que acusan al aceite de orujo español de contener una sustancia cancerígena, el benzopireno un hidrocarburo aromático policíclico. El Ministerio de Agricultura se hace eco de la noticia e informa al Ministerio de Sanidad y Consumo, que ordena el análisis de varias muestras de aceite –de cuatro empresas- en las

que se detecta un contenido anormalmente alto en hidrocarburos aromáticos poli cíclicos. Esta es una sustancia que la Organización Mundial de la Salud considera cancerígena en experimentos con animales, aunque no se ha podido acreditar su efecto sobre las personas, pero tampoco descartar del todo. Por ello la OMS aconseja minimizar su consumo en tanto sea posible. Todo ello resulta de un informe de la OMS del año 1991, que es utilizado por las autoridades españolas para evaluar el riesgo para la salud existente.

La presencia de hidrocarburos aromáticos policíclicos en los aceites comestibles en general, y no solo en los de orujo de oliva, era conocida desde hace tiempo por las autoridades y resulta del método de elaboración de los mismos, por su tratamiento para secado en hornos, que puede transmitir humo al producto. Aunque en general esta sustancia se elimina en el refinado del aceite.

Con estos datos, el 3 de Julio de 2001 el Ministerio de Sanidad y Consumo español activa una alerta alimentaria sobre todos los aceites de orujo españoles, alerta que comunica a las Comunidades Autónomas a las que *aconseja* la retirada inmediata del producto del mercado, invocando para ello el artículo 26 de la Ley General de Sanidad que permite la adopción de medidas extraordinarias en el caso que exista o se sospeche la existencia de un riesgo extraordinario e inminente para la salud pública<sup>1</sup>.

Al día siguiente los inspectores de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía inmovilizan el aceite de orujo crudo de la Sociedad Cooperativa de Segundo Grado Extractora Sierra Mágina y de Aceites Sierra Sur S.A. Hay que decir que el aceite de orujo crudo no es un producto comestible hasta que no es refinado. Una vez refinado se mezcla con aceite de oliva virgen y se vende como aceite de orujo de oliva, un aceite de menor calidad en el sabor pero no en las cualidades saludables del mismo. Es mismo día, además, los inspectores de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía inmovilizan el aceite de orujo refinado que se encuentra en los depósitos de Aceites Sierra Sur, S.A. En esta ocasión se trata de un producto comestible, aceite de orujo refinado, por lo que intervienen los inspectores de Salud además de los de Agricultura (el aceite crudo que es un producto agrícola).

Hay que explicar que, en el contexto de la atribución de competencias en materia de salud pública entre Administración Central y Comunidades Autónomas en España, se reserva a la Administración Central el ejercicio de las competencias de sanidad exterior, establecimiento de las bases y coordinación. El resto es competencia de las

(<sup>1</sup>) Artículo 26. [Adopción de medidas preventivas frente al riesgo inminente y extraordinario para la salud]

1. En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas.

Comunidades Autónomas<sup>2</sup>. Además, y para situar el contexto jurídico de las responsabilidades reclamadas a la administración, la responsabilidad patrimonial de la administración en derecho español se atribuye a la administración responsable del daño. Cuando el daño es atribuible a varias administraciones habrá que acudir al convenio de colaboración entre las administraciones para el ejercicio de competencias colegiadas o conjuntas si dicho convenio existe, sino será responsable la administración con mayor participación en el asunto en función de los intereses en juego. Si no es posible determinar que administración es mas responsable del daño, la responsabilidad es entonces solidaria. Solidaridad que una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo interpreta en favor del administrado, que no puede verse perjudicado por la confusión o falta de claridad en el ejercicio de las competencias<sup>3</sup>.

Por ultimo hay que decir que, en derecho español, la administración es responsable de los daños que su actuación ocasione a los particulares, que no sean ocasionados por fuerza mayor y que estos no tengan el deber jurídico de soportar, en un sistema de responsabilidad de tipo objetivo<sup>4</sup>. Los particulares tienen derecho a ser indemnizados por los daños sufridos, indemnización que en derecho español abarca no solo el daño en sí, sino también el lucro cesante, es decir, las ganancias que se han dejado de obtener<sup>5</sup>. En este contexto fáctico y legal, las dos empresas reclaman los daños que les ha ocasionado la alerta del orujo. Ambas eran productores de aceite de orujo crudo. Ambas eran extractoras de aceite de orujo, es decir, industrias que reciben la materia prima —el llamado alpeorujo—, material que es el residuo de la producción de aceite de oliva virgen. En el caso de Sierra Mágina, es una cooperativa de Segundo grado, es decir, una cooperativa cuyos socios son cooperativas que se dedican a la obtención de aceite de oliva virgen y que utilizan a Sierra Mágina para eliminar un residuo contaminante además de transformarlo en producto económicamente rentable. Lo mismo hace Sierra Sur pero con los residuos de su propia actividad productora de aceite de oliva virgen. Además, Sierra Sur envía a refinar el aceite de orujo que después envasa en sus instalaciones. En ambos casos, la producción de aceite de orujo de oliva depende no sólo de la oferta del mismo sino de la necesidad que tienen de eliminar los alpeorujos resultantes de su actividad aceitera, de modo que aunque el precio del aceite de orujo no haga rentable su producción, esta debe seguir para que no

se paralice la producción de aceite de oliva virgen. En este supuesto, la producción de aceite de orujo se transforma en perdidas que son asumidas por las sociedades reclamantes.

### *3.- Contenido de las sentencias, la indemnización y la carga de la prueba*

En ambos casos, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía analiza la causa de los daños, la existencia de deber jurídico de soportarlos, la cuantía de los mismos y establece el sujeto responsable.

Respecto a la administración responsable, admite el Tribunal que estamos en un supuesto de gestión compartida de la competencia, en el que corresponde a la administración autonómica andaluza —que es la demandada— la ejecución de las medidas que aconseja la administración estatal, medidas que no estaba obligada a adoptar literalmente (hay que decir que el Tribunal Supremo<sup>6</sup> ha dicho algo que puede parecer contradictorio, que la administración central no dejó en la práctica margen de decisión a la autonómica, lo que se explica por lo complejo de la situación. Sin embargo, en mi opinión, tal contradicción no existe por la aplicación del principio de solidaridad en la responsabilidad administrativa según el artículo 140.2 de la ley 30/1992, que se interpreta a favor del administrado, como claramente ha establecido el Tribunal Supremo<sup>7</sup>). Además, la responsabilidad administrativa se predica de la actividad administrativa, actividad que no es imputable únicamente a una administración pero de la que no cabe duda que la administración autonómica es titular y, a falta de instrumento que regule en el caso concreto la responsabilidad del ejercicio de la competencia compartida, rige la responsabilidad solidaria ex lege, que permite al perjudicado exigir toda la responsabilidad a una de las administraciones.

Respecto a los daños, estos han sido certificados, en ambos casos, por auditores independientes cuyas apreciaciones no son contestadas en detalle por la administración que se limita a negarlas de forma general. Sin embargo en ambos casos se aportaron informes de daños detallados y razonados, por lo que en aplicación de las reglas de la carga de la prueba se consideran probados los daños reclamados.

(<sup>2</sup>) La duración de las medidas a que se refiere el apartado anterior, que se fijarán para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.

(<sup>3</sup>) Constitución española, artículo 149.1,16.

(<sup>4</sup>) Artículo 140.2 de la Ley 30/1992 y STSs de 28 de abril de 1998 y de 23 de noviembre de 1999.

(<sup>5</sup>) Artículo 139 de la Ley 30/1992.

(<sup>6</sup>) Artículo 1106 del Código Civil.

(<sup>6</sup>) STS de 27 de junio de 2007.

(<sup>7</sup>) Ver nota 3.

Por último, en lo que concierne al deber jurídico de soportar el daño, el Tribunal considera que en vista del peligro para la salud pública existente, el momento del conocimiento de dicho peligro, el defectuoso procedimiento administrativo seguido y el impacto económico de la medida adoptada, esta resulta claramente desproporcionada y las empresas no tienen el deber jurídico de soportarla. A esto hay que añadir que la actividad de las mismas era perfectamente legal en el momento de la alerta y su producto cumplía la normativa vigente, que no estableció límites para los hidrocarburos aromáticos policíclicos hasta 24 días después, mediante la orden de 25 de Julio de 2001, que entro en vigor el 27 de Julio, claramente como una reacción a la alerta alimentaria.

En ambos casos, la administración pretendió amparar su actuación en la aplicación del principio de precaución, principio que permite la adopción de medidas restrictivas del comercio de alimentos, ante la existencia de un riesgo para la salud pública, sin necesidad de acreditar de manera científicamente irrefutable la realidad de dicho riesgo. A dicha alegación responde la sentencia de 21 de mayo analizando las condiciones en las que se puede acudir a la justificación que brinda el principio de precaución. Dicha interpretación resulta interesante –y particularmente acertada en mi opinión- dada la indefinición de dicho principio y su escasa interpretación por los Tribunales españoles<sup>8</sup>, en relación con el comercio de alimentos y la protección de la salud pública.

#### 4.- El principio de precaución, configuración e interacción con la responsabilidad

El principio de precaución es ampliamente debatido en este y en otros casos similares de reclamación de responsabilidad patrimonial de la administración, por los daños ocasionados por la alerta del aceite de orujo<sup>9</sup>. De hecho el Consejo Consultivo de Andalucía, cuyo informe es preceptivo en los procedimientos de reclamación de daños a la Administración, se ampara en dicho principio para justificar la actuación administrativa y, por ello, el deber de las empresas afectadas de soportar el daño.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con un razonamiento similar al empleado en otras sentencias anteriores, analiza las condiciones que, a su entender, rigen la aplicación de este principio a la alerta alimentaria que juzga y a las alertas alimentarias en general.

Estas alertas y las medidas que se adoptan en ejecución de las mismas, ocasionan siempre un daño económico –de mayor o menor gravedad- por lo que habrá que examinar si dicho daño es antijurídico, es decir, si de acuerdo al derecho español el particular no tiene el deber de soportarlo, pues este es el criterio que determina que la administración deba indemnizar o no. Para examinar la antijuridicidad del daño, es necesario examinar si la administración estaba amparada, para adoptar las medidas que adoptó, en el principio de precaución.

Comienza el Tribunal por recordar la incorporación del principio de precaución al derecho alimentario europeo –y por ende al español-, desde su incorporación al Tratado de Maastrich, para el derecho medioambiental, hasta su extensión al comercio de alimentos en las sentencias de Tribunal de Justicia en los asunto de las vacas locas. De dichas sentencias resulta un principio de precaución que permite a las autoridades restringir el comercio de alimentos ante un riesgo para la salud de las personas, sin necesidad de que el riesgo este totalmente acreditado.

Pero esta autorización general no se justifica con la mera invocación del principio de precaución, sino que la proporcionalidad de las medidas que se pueden adaptar al amparo del mismo exige que se den una serie de requisitos previos que las justifiquen –incluso como medidas *precautorias*-. Además, la propia proporcionalidad exige una relación adecuada entre el riesgo previsto y la medida adoptada. Para averiguar cuales son las premisas de la aplicación del principio de precaución y como se mide la proporcionalidad en la aplicación del mismo, el Tribunal utiliza los criterios interpretativos establecidos en la Comunicación de 8 de febrero de 2000, de la Comisión Europea sobre la aplicación del principio de precaución, que aplica al caso concreto.

Considera el Tribunal que, para poder aplicar este principio, es necesario la existencia de dos premisas previas: la identificación del riesgo y la incertidumbre científica resultante de la evaluación del riesgo efectuada. Cuando se trata de productos que se encuentran legalmente el mercado, la seguridad jurídica- que resulta de la justicia, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español según la Constitución española- exige que la evaluación del riesgo practicada sea exhaustiva, no basta con la mera existencia de incertidumbre sobre un riesgo grave para la salud. Frente a medidas que pueden tener enorme impacto económico la evaluación del riesgo ha de ser lo mas completa posible.

<sup>(8)</sup> Solamente ha sido interpretado por el Tribunal Supremo, en el sentido de constatar su existencia, en las sentencias sobre el clembuterol de 20 de enero de 2001, de 15 de diciembre del 2001 y de 6 de noviembre de 1999. Además de estas, y ya sobre el asunto de la alerta del orujo, varias sentencia invocan el principio de precaución, con interpretaciones opuestas entre la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la de los Tribunales Superiores de Justicia de Andalucía y Cataluña.

<sup>(9)</sup> Ver nota anterior. Realmente la Audiencia Nacional, en mi opinión, no analiza el principio de precaución, sino que deduce de su existencia la justificación de la actuación de la administración. Por este motivo tiene más interés, desde mi punto de vista, las sentencias objeto de este breve comentario.

Para averiguar que se entiende por evaluación del riesgo lo mas completa posible- concepto jurídico indeterminado- la sentencia se apoya en la del Tribunal de Luxemburgo de 9 de septiembre de 2003 (en el asunto Monsanto, C 236/01). Realmente, hay otra sentencia que –en mi opinión- se ocupa mejor de definir que se entiende por una evaluación de riesgo lo mas completa posible, que es la del Tribunal de Justicia de 23 de septiembre de 2003, en el asunto C 192/01, Comisión contra Dinamarca. La sentencia Monsanto –al igual que la de los asuntos Pfizer o Alpharma, se ocupa más bien- de nuevo, en mi opinión- de confirmar la exigencia de una evaluación de riesgos exhaustiva que de definir que se entiende por este exigencia. Para el TSJ de Andalucía, el principio de precaución no puede ser invocado para evitar realizar una evaluación de riesgos exhaustiva. El principio de precaución, como instrumento de gestión de riesgos *que permite la adopción de medidas específicas y excepcionales en un contexto de incertidumbre científica* no puede servir de excusa *para eludir profundizar exhaustivamente en el ámbito de la propia investigación*. Para el Tribunal la administración invoca dicho principio de forma ligera, como excusa de una actuación administrativa que no es todo lo rigurosa que cabía esperar respecto a la averiguación del riesgo, teniendo en cuenta el impacto de la medida que adopta. En realidad el riesgo no es nuevo, ni su conocimiento sorpresivo, y los datos científicos que avalan la peligrosidad del riesgo anunciado –el informe de la OMS sobre los efectos de los hidrocarburos aromáticos policíclicos en la salud tiene 10 años de antigüedad, no anuncia un peligro grave y extraordinario, peligro podía ser conjugado –como de hecho se hizo- con una normativa que exigiera unos límites máximos de hidrocarburos aromáticos policíclicos, como de hecho se hizo con la Orden de 25 de Julio de 2001 (que es posterior a la alerta que fue el 3 de Julio). De todo ello concluye el Tribunal que la investigación científica fue poco seria y rigurosa, lo que imposibilita cualquier invocación del principio de precaución como justificación de la actuación administrativa.

Además, la medida adoptada invocando el principio de precaución es arbitraria por desproporcionada (exigencia de la aplicación del principio de precaución, como resulta, también, de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre del 2003, en el asunto C 236/01, *Monsanto*, aunque el Tribunal no la mencione expresamente en este sentido). La proporcionalidad es, además de un principio general del derecho comunitario y un requisito de la aplicación del principio de precaución, una exigencia de la legislación española<sup>10</sup>. La justificación de la desproporcionalidad de la actuación administrativa es detallada en la sentencia y no creo que haya, por tanto, que repetirla en este comentario.

Mas interesante es, a mi entender, la importancia que la sentencia da a la novedad sobre el conocimiento del riesgo como determinante de la aplicación del principio de precaución, que la sentencia pone en relación a la proporcionalidad. En mi opinión, el principio de precaución sólo se justifica cuando la incertidumbre científica en que se basa su aplicación resulta de una nueva información científica. Es decir, me parece lógico entender que sólo se puede hablar de incertidumbre científica cuando el gestor de riesgo se enfrenta a una nueva información científica, por que aparecen nuevos datos que modifican el conocimiento existente sobre un riesgo. Si el riesgo era conocido con anterioridad y las autoridades no habían adoptado ninguna normativa que lo regulara, entonces el principio de precaución no puede ser invocado para retirar productos del mercado. Este es, en mi opinión, el sentido de las sentencia de 5 de mayo de 1998 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en asunto C180/96, Comisión contra el Reino Unido o de 21 de marzo del 2000, en el asunto C 6/99 *Greenpeace*. La sentencia del Tribunal de Justicia de Andalucía no se refiere de forma expresa a este requisito de la aplicación del principio de precaución, pero no puede entenderse si no –de nuevo en mi opinión- el reproche que hace a la actuación administrativa por retirar un producto alegando que existe incertidumbre científica sobre el riesgo que representa, cuando conocía desde hace tiempo en que consistía ese riesgo, al menos desde el informe de la OMS de 1991.

## 5.- Otras sentencias sobre el tema

Por último, hay que indicar que la intervención administrativa en el asunto del aceite de orujo ha sido objeto ya de numerosas sentencias, de entre las que hay que destacar la del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2007, que decreta la nulidad de la activación de alerta. En relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial, la reclamada al Ministerio de Sanidad ha sido continuamente rechazada por la Audiencia Nacional, mientras que las reclamadas a las administraciones autonómicas ha sido admitida- es decir se ha condenado a la administración al pago de una indemnización- por los Tribunales Superiores de Justicia de Andalucía, Extremadura, Baleares y Cataluña mientras que los Galicia, Murcia y Castilla León, han rechazado que exista responsabilidad administrativa. La mayoría de los casos, están pendientes de que el Tribunal Supremo resuelva los recursos de casación planteados contra las sentencias.

<sup>(10)</sup> Entre otros, y de aplicación al caso específico, el artículo 28 de la Ley General de Sanidad.

## ABSTRACT

### **State liability as a consequence of a Food Alert. Comment on Andalusian High Court Judgments of 15 and 21 May 2008**

*In these cases the Court was called to adjudicate on the existence of State liability for the issuing of a Food Alert and under what conditions affected companies could claim for damages suffered as a consequence of the Alert. One of the main issues was to determine which administration is responsible when the Central Government issues an alert that must be executed by Regional Governments. In the opinion of the Court, both Governments are joint and severally responsible and, therefore, the plaintiff can claim liability from the Regional Government, namely the authority that*

*materially seized the product. The plaintiffs were companies claiming for damages suffered, including losses provoked by the market crisis caused by the Alert. The Court grants an indemnity for all these damages, since it finds that the plaintiff was not to bear the legal obligation of suffering the losses caused by an Alert that was disproportionate due to the real lack of urgency. Furthermore, the precautionary principle can not cover this alert since, in the case of a product that is legally on the market, the proportionality this principle requires, demands the prior performance of a sound scientific study as well as an exhaustive risk evaluation. This was not the case, since the State based its decision on a ten-year-old report of the WHO. In my interpretation, the implicit reasoning of the Court is that the precautionary principle only applies when facing new scientific information on a known risk.*