

Il Convegno di Rovigo del 27-28 novembre 2014

Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile

Irene Canfora

1.- Un nuovo ruolo dei soggetti privati nella regolazione dei mercati

Nella regolazione europea dei mercati agroalimentari si sta assistendo ad un'importante rivisitazione degli strumenti di governo dell'economia e ad un contestuale ridimensionamento dell'intervento "dirigistico" del diritto europeo sulla strutturazione dei mercati.

Ciò è particolarmente evidente da una lettura complessiva del Regolamento n. 1308/2013, in cui gli strumenti privatistici di regolazione dell'economia vanno progressivamente a sostituire le misure incentivanti e disincentivanti: laddove, ancora fino alla PAC riformata con Agenda 2000, queste rappresentavano, nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato, i principali strumenti per l'orientamento dell'economia agricola nei diversi settori di produzione.

L'ultimo regolamento sulla "OCM unica", n.1308/2013, che segna la fine dei regimi di contingimento, ed in particolare la cancellazione del sistema delle quote di produzione nel settore lattie-

ro, ha infatti condotto all'elaborazione di un sistema strutturato di relazioni contrattuali, "guidate" dalla regolamentazione europea e, nel contempo, alla previsione di un ruolo regolativo della filiera affidato alle organizzazioni dei produttori, per il raggiungimento di finalità tipiche della PAC, in particolare in quei settori in cui è necessaria una programmazione dell'attività produttiva per facilitare gli sbocchi sul mercato¹.

A questo 'arretramento' del diritto europeo rispetto alla regolamentazione dei mercati, fa riscontro l'affermarsi di nuovi centri di regolazione.

Il primo elemento che emerge dalle disposizioni europee è una diversa considerazione delle fonti di regolazione delle attività economiche nel settore della produzione agroalimentare. In ambiti quali la definizione di regole tecniche e di condotta nello svolgimento delle attività economiche inerenti alla valorizzazione dei prodotti, il sistema privatistico di controlli diventa il principale strumento di regolazione ed assorbe spazi rispetto ai quali il diritto dell'Unione ha rinunciato a legiferare.

Così è accaduto per i sistemi di certificazione volontari, per i quali l'Unione Europea ha optato per una soluzione normativa non vincolante. Con l'adozione degli *Orientamenti sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e agroalimentari*, la Commissione, facendo seguito al dibattito che si era aperto con il Libro verde sulla qualità del 2008, sulle politiche europee in materia di valorizzazione della qualità,² ha ritenuto di adottare una soluzione di *soft law* quanto alla regolazione della certificazione privata³. La questione non è di poco rilievo, se si considera che le certificazioni private permettono di introdurre una plu-

(¹) Sulla riforma della regolazione dei mercati nella nuova PAC, v. Russo, *La riforma della PAC e le relazioni contrattuali tra gli operatori del mercato*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, 1-2/2013 (2015); Gadbin, *L' "OCM unique": le déclin de la régulation publique des marchés*, in *Rev. Droit Rural*, n. 423 mai 2014, p. 17.

(²) Commissione europea, *Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, COM 2008, 641 def. Per analisi e commenti del Libro Verde in una pluralità di prospettive, v. q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2009.

(³) Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e agroalimentari*. GUUE 2010/C 341/04.

ralità di indicazioni sui prodotti agroalimentari, riferite alle esigenze che si manifestano di volta in volta sul mercato, a fronte della diversificazione della domanda dei consumatori (non di rado indotta da input riconducibili alle stesse imprese). La scelta europea, volta a garantire la flessibilità dei contenuti delle certificazioni, è stata pertanto quella di affidare a soggetti privati la definizione degli strumenti di certificazione; scelta, che non ha riguardato soltanto il piano della definizione dei contenuti – ragionevolmente riconducibile alla difficoltà di disciplinare tutte le forme di certificazione emergenti, provenienti dalla libera iniziativa delle imprese e che trovano riscontro presso il pubblico dei consumatori – ma che ha comportato, nel contempo, una rinuncia a fornire un quadro regolativo della materia uniforme e vincolante per gli Stati membri. Nell'adottare questo strumento di regolazione, si precisa che "l'applicazione degli orientamenti è facoltativa e l'adesione agli stessi non significa che la Commissione abbia avallato i requisiti previsti dai regimi in esame", che essi "non hanno statuto giuridico nell'UE e neppure lo scopo di modificare i requisiti stabiliti dalla normativa UE", né possono essere considerati "come un'interpretazione giuridica della normativa dell'UE, dato che tali interpretazioni sono di competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea": il che riduce di fatto l'intervento dell'UE ad un semplice richiamo al rispetto delle norme relative al mercato interno, alla concorrenza e alla trasparenza delle informazioni, da parte dei soggetti che definiscono regimi di certificazione relativi ai prodotti agricoli e alimentari.

Pertanto, è lo stesso diritto europeo, nell'ambito della regolazione già esistente, a riscoprire il ruolo che i soggetti rappresentativi degli interessi dei privati, svolgono nella regolazione dei mercati: ad essi si attribuisce un ruolo di formazione delle regole e di governo dell'assetto normativo esistente deman-

dando loro un ruolo "ufficialmente rilevante" sul piano delle funzioni e che, in molti casi, ricalca funzioni già svolte nel quadro dell'autonomia privata⁴. Questo nuovo approccio comporta non solo uno spostamento sui soggetti privati di funzioni proprie dei soggetti pubblici, ma anche una rilettura delle competenze degli Stati membri per effetto della nuova articolazione in più livelli di regolazione⁵.

2.- Tutela della qualità, aggregazione di soggetti privati e regole del mercato

Un osservatorio privilegiato del fenomeno descritto è il "sistema dei prodotti di qualità".

Nel diritto europeo, la regolazione dei prodotti di qualità presenta un intreccio tra interessi collettivi (alla veridicità e trasparenza di segni distintivi che riflettono caratteristiche intrinseche del territorio a tutela dei consumatori e del corretto funzionamento del mercato) e interessi privati (all'uso degli strumenti concorrenziali propri della proprietà industriale, che determinano un vantaggio per quell'insieme circoscritto di produttori che si trovano nelle condizioni di garantire il legame tra l'origine della produzione e le caratteristiche qualitative del prodotto). In questo ambito, le aggregazioni tra produttori rappresentano una componente intrinseca del sistema, in quanto sono funzionali alla rappresentanza dei soggetti economici che fruiscono del segno distintivo. Ed è proprio la loro appartenenza al sistema come soggetti che riflettono gli interessi degli operatori che ha imposto la cautela con cui l'Unione Europea ha considerato il ruolo da attribuire a questi soggetti, in una prima fase della costruzione del sistema dei segni distintivi, rinveniente soprattutto dall'impatto sulle regole della concorrenza. A fronte dell'introduzione di un importante strumento competitivo ad uso dei produttori di aree geografiche

(⁴) Sul ruolo della *soft law* nella regolazione della concorrenza, v. da ultimo Rittleng, *L'effectivité du droit européen de la concurrence*, in *Revue de l'Union Européenne*, 2015, 277, che sottolinea la funzione di "anticipazione" delle regole in senso sperimentale e programmatico delle regole di *soft law* come strumenti di regolazione; v. inoltre, nello stesso fascicolo, Berrod, *L'utilisation de la soft law comme méthode de conception du droit européen de la concurrence*, in particolare p. 288.

(⁵) Per un'analisi degli aspetti relativi al ruolo dei soggetti privati nel sistema dei controlli, nei diversi settori dell'economia, si rinvia ai contributi raccolti in *α. Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, fascicoli 4-2011 e 1-2012.

delimitate per le produzioni tipiche, che già di per sé rappresentava una limitazione alla libertà degli scambi, il diritto europeo si è arrestato di fronte alla eventualità di assorbire, anche sul piano delle regole comuni, il modello affermatosi in quegli Stati membri in cui la presenza di segni distintivi era già consolidata e nel contempo regolamentata direttamente dai gruppi di produttori: modello che affidava istituzionalmente ai consorzi il ruolo di regolazione dei segni di qualità. La necessità di tenere distinta l'attività dei *produttori di qualità* da quella dei *controllori della qualità*, per evitare il rischio, da un lato di una sovrapposizione tra l'attività di promozione della qualità e i poteri di controllo sui produttori, dall'altro di potenziali effetti distorsivi della pianificazione dell'attività, ha portato ad un silenzio normativo rispetto alla posizione dei soggetti esponenziali dei gruppi di produttori.

A ben vedere, è però la stessa regolamentazione europea sui segni distintivi di qualità che individua a fondamento della propria normativa l'interesse a tutelare la "reputazione dei prodotti" da parte dei soggetti rappresentativi dei produttori, come espressamente riconosciuto dalla Corte di Giustizia quale elemento costitutivo dei segni di qualità, a fronte di una convergenza tra l'interesse dei gruppi di produttori interessati a proteggere la reputazione del prodotto e l'interesse dei consumatori alla protezione giuridica dei prodotti di qualità⁶.

A tale riguardo, si deve ricordare che la circostanza che le pianificazioni delle produzioni dei prodotti DOP non fossero in conflitto – ed anzi rispondessero ad un interesse dei consumatori al miglioramento delle qualità – è stata ammessa anche dall'Autorità Garante per la concorrenza e il merca-

to italiana, la cui posizione è particolarmente rigida nell'applicazione delle regole della concorrenza⁷. Quando, infatti, con la decisione del 1996, L'Autorità Garante ha autorizzato, sia pure per un limitato periodo temporale, i piani di controllo dei prodotti DOP ha tuttavia dovuto riconoscere che "il miglioramento delle condizioni di offerta risulta in particolare connesso con il miglioramento qualitativo delle produzioni di prosciutto tutelato. Ciò si traduce altresì in un sostanziale beneficio per i consumatori, in ragione del fatto che gli stessi disporranno sul mercato di un prodotto caratterizzato da standard qualitativi elevati e conformi alle caratteristiche produttive prescritte"⁸.

A fronte di questa iniziale "cautela" nei confronti di un riconoscimento del ruolo dei gruppi esponenziali dei produttori, com'è noto, l'UE aveva scelto di consolidare un modello di tutela della qualità improntato sui profili pubblicistici dei controlli sull'attività delle imprese, affidati a soggetti terzi (indipendenti dai produttori), in cui i consorzi di produttori rimanevano sullo sfondo.

All'autonomia privata era affidato espressamente il compito di dare avvio alla definizione delle regole per l'uso dei segni distintivi del territorio, poi oggetto di un vaglio nell'interesse generale - ruolo che tuttavia si esauriva nella fase della formazione della regola giuridica, sul piano della regolamentazione tecnica: la domanda di registrazione del disciplinare di produzione, presentato unicamente da gruppi di produttori, era poi recepito come parte integrante dalla legislazione europea per effetto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE⁹.

Peraltro, il coinvolgimento di soggetti esponenziali dei produttori, in questa fase, era racchiuso nell'o-

(⁶) Il riferimento è alle note sentenze della Corte di Giustizia del 16 maggio 2000 C 388/95, Belgio c. Spagna (sull'imbottigliamento del vino Rioja) e 20 maggio 2003 C-108/01, Consorzio Prosciutto di Parma c. Asda stores.

(⁷) Sul punto, v. le osservazioni di Iannarelli, in AA.VV., *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013, p. 203 ss., e Id., *Relazione di sintesi*, in *I "messaggi" nel mercato dei prodotti agroalimentari*, Torino 1997, p. 134 ss.

(⁸) Autorità Garante della Concorrenza e del mercato, delibera 3999/96, p. 88, su cui v. Paoloni, *Programmazione della produzione e lesione delle regole antimonopolistiche nei consorzi di tutela dei prodotti agroalimentari tipici*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria e dell'ambiente* 1998, p. 197. Per una ricognizione degli interventi dell'Autorità garante nel settore agroalimentare e dei consorzi di qualità, v. L. Costantino, *Il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel settore agroalimentare*, in *Trattato di Diritto Agrario*, a cura di Costato, Germanò, Rook Basile, vol. 3 p. 230 ss.

(⁹) Attualmente, è l'art. 49 del reg. n. 1151/2012 a prevedere, in via meramente eccezionale la possibilità che la domanda di registrazione sia presentata da una singola persona fisica o giuridica, alle condizioni che il soggetto proponente rifletta una situazione di monopolio naturale che entra in conflitto con altri soggetti economici, potenzialmente interessati all'uso del nome.

biiettivo di raggiungere una composizione di tutti i potenziali conflitti, in vista della definizione del contenuto disciplinare e quindi della fissazione della norma giuridica vincolante: la pluralità degli interessi dei produttori, sottesi alla definizione di un segno distintivo che determina l'uso esclusivo della denominazione, deve ricomporsi prima che il disciplinare divenga regola giuridica vincolante. Questo obiettivo traspare anche dalla rigorosa separazione delle due fasi (nazionale e comunitaria) della procedura di registrazione: i produttori dello Stato membro proponente la DOP possono intervenire solo nell'ambito della procedura nazionale; la stessa Corte di Giustizia ha confermato, più volte, le decisioni del Tribunale di primo grado che respingeva l'opposizione di produttori nazionali alla domanda di registrazione in sede comunitaria¹⁰.

3.- I gruppi di produttori. Verso una funzione "regolativa" del mercato

Il panorama che emerge nella legislazione introdotta nel 2012 – con il Regolamento n. 1151 sui sistemi di qualità – segna il passaggio da una funzione solo statica (volta a consolidare, senza conflitti, il testo normativo) ad un ruolo dinamico dei gruppi di produttori nella regolazione del settore produttivo. I soggetti del mercato (operatori economici) diventano soggetti *per* il mercato (con l'attribuzione di funzioni dirette a garantirne il funzionamento)¹¹.

Due considerazioni devono essere fatte in ordine a questo "spostamento" dell'asse regolativo sui soggetti privati.

La prima considerazione è legata alle dimensioni dei mercati in cui si collocano le produzioni di qualità DOP e IGP. L'apertura alla registrazione delle produzioni extraeuropee (che si è avuta già con il Regolamento n. 510/06), così come la presenza di denominazioni di origine UE che hanno un peso economico rilevante sui mercati extra-europei, ha spostato l'attenzione dall'ambito circoscritto alla regolazione interna al territorio dell'UE – soggetta alla disciplina del Regolamento n. 1151/2012 – al profilo del commercio internazionale. Del resto, questa impostazione mette in luce maggiormente il divario esistente tra la presenza di DOP e IGP con una importante ricaduta sui mercati europei ed extraeuropei e denominazioni "minori", diffuse quasi esclusivamente a livello locale nella zona di produzione¹², evidenziando la contraddizione insita nella pretesa esclusività dello strumento europeo dei segni distintivi di qualità territoriale, a fronte della crescente diffusione di espressioni di valorizzazione della qualità dei prodotti a livello locale.

Su questo piano, il ricorso a strumenti giuridici rimessi all'autonomia privata, tanto per tutela dei segni distintivi, quanto per la regolazione dell'attività produttiva sui mercati, garantisce la continuità delle misure regolative anche oltre i confini dell'Unione, ambito rispetto al quale la sola disciplina europea risulta inefficace a tutelare l'attività dei produttori di qualità. Non è un caso che dai piani di regolazione dei prodotti di qualità emerga un'attenzione specifica alla regolazione delle produzioni destinate ai mercati extraeuropei: la ricerca di nuovi segmenti di mercato, che è indicata in premessa tra gli obiettivi

⁽¹⁰⁾ Così ad esempio, l'ordinanza della Corte di Giustizia del 26 ottobre 2000, in causa *Molkerei Großbraunshein* C-447/98; e ord. 30 gennaio 2002, C-151/01 *La Conqueste*; sul punto si rinvia a Canfora, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette*, in *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Torino 2011, a cura di G. Resta, p. 361 ss.

⁽¹¹⁾ D'altro canto, nello stesso anno, anche sul versante della regolazione dei mercati, con il regolamento sul "pacchetto latte" n. 261/2012, ora trasposto nel reg. n. 1308/2013, si dà avvio al consolidamento della posizione dei produttori come soggetti associati nel loro ruolo di soggetti destinati a incidere sulla regolazione del mercato. Già con il reg. n. 261/2012 per contrastare le conseguenze derivanti dall'eliminazione dei meccanismi di contingentamento, infatti, si attribuiscono compiti di regolazione dell'economia attraverso la definizione delle trattative contrattuali: v. Iannarelli, *L'associazionismo dei produttori e il tabù dei prezzi agricoli nella disciplina europea*, in *Riv. Dir. Agr.* 2012, I, 179 ss.

⁽¹²⁾ Vedi le considerazioni di Gencarelli, *Sistemi di controllo e sistemi di qualità*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2009, che, in sede di prima lettura del *Libro verde sulla qualità* del 2008, richiama l'attenzione sulla necessità di introdurre correttivi alla registrazione di segni distintivi DOP e IGP che abbiano una ricaduta meramente locale in seguito alla registrazione effettuata secondo le regole europee.

del Piano, è incentivata destinando gli importi ricavati dalle somme aggiuntive (derivanti dalla penalità imposta ai produttori eccedentari), “alle iniziative finalizzate ad acquisire nuovi spazi di mercato prevalentemente all'estero, ma anche in Italia”¹³.

La seconda osservazione riguarda l'assetto delle competenze tra soggetti privati e soggetti istituzionali. Nel momento in cui si investono i soggetti privati di compiti di regolazione del mercato, al trasferimento di funzioni si lega anche all'esigenza di rivedere la dialettica con i soggetti istituzionali, gli Stati membri e la Commissione, cui si è affidato, di regola, il controllo sul funzionamento dei mercati.

3.1.- La funzione di valorizzazione e tutela dei prodotti

Come emerge dall'art 45 del Regolamento n. 1151/2012, il ruolo regolativo affidato ai privati è inevitabilmente legato al coinvolgimento dei soggetti pubblici nel sistema di tutela dei segni distintivi.

Va segnalato, in primo luogo, che in una prospettiva di rafforzamento dei segni distintivi sul mercato, il ruolo dei gruppi assume una funzione essenziale. Lo spettro di azione di quei soggetti – che nell'esperienza nazionale italiana sono rappresentati dai consorzi di tutela – è funzionale ad espandere le potenzialità dei mercati cui i segni distintivi si riferiscono in seguito alla registrazione, incentivando gli stessi soggetti ad essere promotori della diffusione degli strumenti di tutela della qualità, ed evitando che la registrazione del segno distintivo resti confinata alla sola zona geografica dell'ambito territoriale

locale o nazionale.

Invero, la previsione normativa rivaluta il ruolo dei soggetti privati, innanzitutto nella prospettiva di supplire a funzioni che non si è ritenuto di ricondurre al profilo pubblicistico.

Si può osservare innanzitutto che, per rimediare a quel vuoto normativo segnalato dalla Corte di Giustizia¹⁴ – cioè l'assenza nel diritto europeo di un obbligo di perseguire d'ufficio le violazioni delle DOP – si è scelto di rivalutare la funzione propria dei soggetti privati nella tutela dei segni distintivi, affidando ai gruppi il compito di “adottare provvedimenti intesi a garantire una protezione giuridica adeguata alla DOP e dei diritti di proprietà intellettuale ad essa collegati”. L'art. 45, risolve quindi, sotto questo profilo, una questione che avrebbe potuto coinvolgere direttamente la struttura pubblicistica del sistema. La Corte di Giustizia, infatti, nella sentenza richiamata, segnalava che la normativa europea nulla dicesse in merito all'azionabilità della tutela dei diritti. La logica di questa “assenza” si è ritenuto potersi ricondurre alla caratteristica dei segni distintivi, che attribuiscono alle imprese dell'area geografica un diritto di esclusiva derivante dalla registrazione del nome, con la conseguenza che gli Stati membri non sono tenuti a sanzionare d'ufficio la violazione nell'uso del segno distintivo, purché la possibilità di impugnare il comportamento idoneo a ledere i diritti derivanti da una DOP sia aperta ai concorrenti, alle associazioni di imprese e alle associazioni dei consumatori¹⁵.

La scelta di rafforzare la funzione dei soggetti rappresentativi dei produttori, rendendo esplicita la loro funzione di garantire la protezione giuridica dei

(¹³) Per il Piano produttivo del Grana Padano 2013-15, v. p. 12 e p. 4 per l'analisi del contesto di mercato (il Piano è stato approvato con DM 2700 del 14 marzo 2014). Un'approfondita analisi dei Piani di regolazione è condotta da F. Prete, *Piani di regolazione dell'offerta di formaggi DOP e IGP e limiti alla concorrenza in agricoltura*, in corso di pubblicazione in *Riv. Dir. Agr.*, 1/2015. Cfr. da ultimo, l'analoga impostazione a quanto sopra descritto per il controllo delle produzioni, seguita anche nel “Piano di regolazione dell'offerta del Prosciutto San Daniele DOP” 2015-17, approvato con DM 18 maggio 2015, e reperibile al sito: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8659>. La considerazione dell'efficacia per i mercati del piano di regolazione delle produzioni, che i consorzi rivendicano nell'ambito del proprio ruolo promozionale della qualità, è così sintetizzata nella premessa introduttiva al Piano del Prosciutto San Daniele: “Risulta pertanto evidente che seppure il sistema DOP - grazie all'applicazione controllata e certificata dei disciplinari di produzione - paia essere molto organizzato ed efficiente a monte, per contro, esso manca completamente di una proiezione incisiva nella parte finale della filiera e cioè sulla fase di commercializzazione, ed in particolare sulla determinazione della qualità e sulla “valorizzazione” (nel senso di preservare il valore) sul mercato” (p. 3).

(¹⁴) Corte di Giustizia, 26 febbraio 2008, C-132/05 *Commissione c. Austria*.

(¹⁵) Sentenza C-132/05, cit., punto 69. Cfr. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2009. p. 7.

segni distintivi, si collega al presupposto che, in assenza di un obbligo di intervenire d'ufficio, gli stessi produttori abbiano l'onere di attivarsi per garantire la protezione del nome in sede giudiziale. D'altro canto, però, il compito di monitorare il corretto uso del nome da parte degli operatori, nella fase del controllo sull'attività produttiva, è ripartito tra soggetti pubblici e privati: l'art 45, par. 1 lett a) affida ai gruppi di produttori il compito di "monitorare l'uso del nome negli scambi commerciali", nel contempo prevede anche di informare le autorità competenti, di cui all'art 36, delle ipotesi di violazione dei segni distintivi. Di riflesso, l'art 36 introduce, nell'oggetto dei controlli ufficiali, anche la conformità dell'uso del nome ex art 13 del regolamento, includendovi "il monitoraggio dell'uso di nomi registrati per designare prodotti immessi in commercio, in conformità dell'articolo 13 per i nomi registrati a norma del titolo II e in conformità dell'articolo 24 per i nomi registrati a norma del titolo III" (art 36, par. 3 lett. b).

Si tratta di una soluzione di compromesso che va a bilanciare l'assenza di una rilevabilità d'ufficio della violazione. Il controllo sull'uso del nome è infatti legato al monitoraggio – interno – dell'attività dei soggetti coinvolti da parte dei gruppi privati e delle autorità pubbliche.

La condivisione delle funzioni di tutela delle DOP, tra Stati membri, tenuti al monitoraggio ufficiale del corretto uso dei nomi registrati, attraverso le autorità di controllo, e consorzi, che effettuano la segnalazione delle violazioni alle autorità, riflette, del resto, la presenza dei diversi interessi sottesi alla tutela dei segni distintivi, che determina inevitabilmente la funzione "di rilevanza pubblica" dell'attività svolta dai soggetti privati.

3.2.- La funzione di pianificazione e regolazione delle produzioni

L'altra disposizione che realizza un trasferimento di funzioni all'autonomia privata nel settore delle produzioni di qualità è la previsione della possibilità di estendere le norme per la "regolazione dell'offerta di formaggi DOP o IGP" (e della disposizione gemella prevista per i prosciutti DOP e IGP) di cui agli artt. 150 (ai artt. 126 *quinquies* reg. 1234/07,

introdotto dal reg. 261/12) e 172 del reg. 1308/13. L'iniziativa è, anche qui, rimessa ai gruppi di produttori, o degli altri soggetti collettivi rappresentanti dei produttori agricoli o dell'interprofessione.

Le disposizioni, in questo caso, incidono non solo sulla gestione dell'attività dei gruppi, ma operano un vero e proprio trasferimento delle funzioni di regolazione dei mercati all'autonomia privata. Per questa ragione, l'approvazione delle regole predisposte dai gruppi attraverso i piani di regolazione dell'offerta è soggetta al doppio vaglio degli Stati membri e della Commissione e deve attenersi ad un rigido schema di contenuti delineato dal regolamento europeo al fine di garantirne la compatibilità con le regole della concorrenza sul mercato europeo.

Invero, sul piano della compatibilità tra l'estensione delle regole dei privati e i confini posti dalla disciplina della concorrenza, occorre fare una precisazione.

Il fatto che sia stato legittimato il trasferimento ai gruppi di produttori dei compiti di regolazione delle produzioni deve essere considerato ai fini dell'interpretazione del concetto di "mercato rilevante" ai sensi dell'art 207 reg. 1308/13, come chiave di lettura per applicare le regole della concorrenza: i prodotti DOP, infatti, sono considerati come un segmento di mercato speciale, in ragione delle loro caratteristiche di qualità, al fine di valutarne l'impatto sulla concorrenza. La caratterizzazione dei prodotti per l'origine geografica di qualità e la presenza di un segno distintivo che li differenzia dagli altri prodotti sul mercato, esclude che di per sé i prodotti DOP possano considerarsi succedanei rispetto agli altri sul mercato.

C'è poi una ragione di fondo per cui, nonostante gli accorgimenti legati al controllo sugli effetti anticoncorrenziali, per queste importanti categorie di prodotti DOP, l'UE ha voluto trasferire competenze di regolazione del mercato ai soggetti privati.

La ragione va ricercata nelle dimensioni dei mercati di questi prodotti, che esulano ormai dai confini di regolazione dell'Unione Europea, con la conseguenza che la normativa europea è in grado di incidere solo per una dimensione limitata, coincidente con i confini della propria compagine legislativa: gli strumenti dell'autonomia privata paiono allora rappresentare uno strumento più flessibile per il governo dell'economia, capace di incidere su ambiti terri-

toriali più ampi, l'area giuridica coperta dal diritto dell'UE, ancora una volta in vista del rafforzamento del peso economico delle produzioni di qualità.

3.3.- *La riproduzione dei modelli di regolazione europei all'interno della regolazione privata*

Un altro effetto del decentramento dei luoghi della produzione normativa è dato dalla trasposizione di modelli normativi già sperimentati, riprodotti e adattati al diverso livello di regolazione.

Questi modelli possono considerarsi compatibili con il sistema europeo, nella misura in cui se ne riconosce la finalità strumentale al raggiungimento di funzioni pubbliche trasferite ai nuovi soggetti che operano "per il mercato" mediante la strutturazione delle regole di governo dell'attività delle imprese.

Il piano produttivo, già citato, del Grana Padano ne è un esempio: il sistema delle quote di produzione nel settore lattiero, abbandonato dalla regolamentazione europea, in vista della liberalizzazione degli scambi, ritorna sotto forma di strumento di regolazione interna del settore produttivo, attraverso una struttura analoga.

Allo scopo di raggiungere un equilibrio di mercato, attraverso il controllo delle singole produzioni di qualità, infatti, il consorzio prevede l'assegnazione di un "riferimento produttivo" (che va sotto il nome di "punto di riferimento") corrispondente alla soglia di produzione che, sulla base della capacità di produzione viene assegnata a ciascuna azienda come parametro ideale dei quantitativi da immettere sul mercato. Questo strumento, di matrice privatistica perché disciplinato dal consorzio di produzione, ricalca la regolazione del mercato mediante le "quote di produzione": i diritti attribuiti ai produttori come soglie di produzione sono trasferibili tra le aziende, è instaurato un sistema di compensazione tra i produttori aggregati nonché una riserva destinata a garantire l'accesso alla produzione a nuove imprese che si affacciano sul mercato.

In realtà, la mobilità dei modelli e il "decentramento"

dei luoghi di formazione delle regole del mercato, non si riscontra soltanto nella direzione che coinvolge i soggetti privati in sostituzione dei soggetti pubblici.

La revisione degli assetti dei mercati e lo spostamento dei piani di regolazione coinvolge anche il rapporto tra diritto europeo e diritti nazionali, trovando riscontro nella trasposizione di modelli economici. Significativo è, ad esempio, un altro caso di "adattamento" del modello di contingentamento delle quote di produzione adottato dagli Stati per regolamentare il mercato delle quote di energia verde e garantire il raggiungimento della quota nazionale di energia rinnovabile. La compatibilità di tale normativa nazionale è passata al vaglio della Corte di Giustizia che ha esaminato il regime svedese diretto ad assicurare la soglia di produzione nazionale di energia verde, rispetto agli obblighi derivanti dall'Unione Europea, strutturato sull'assegnazione di quote che i trasformatori di energia sono tenuti ad acquistare dai produttori nazionali¹⁶. La Corte ha sancito la legittimità della giustificazione, dettata da esigenze imperative a tutela dell'ambiente, rispetto al potenziale conflitto con i principi generali dell'ordinamento europeo, in presenza di una normativa nazionale che, mediante la regolazione del mercato avrebbe prodotto una restrizione alla libera circolazione.

Le funzioni di governo dell'economia sono, dunque, anche in questo caso, decentrate in funzione dell'obiettivo da raggiungere – con l'effetto di rivedere i confini rispetto ai quali l'UE aveva già affermato la propria competenza.

4.- *Gli organismi di controllo privati di certificazione dei prodotti di qualità*

La prospettiva sinora considerata, che vede una nuova apertura verso il riconoscimento di funzioni pubbliche dei soggetti economici del mercato, si inverte se si considera un'altra categoria di soggetti privati che operano nell'ambito dei sistemi di qua-

⁽¹⁶⁾ Corte di Giustizia, sentenza del 1 luglio 2014, C-573/12, su cui si rinvia a quanto osservato in Canfora, *Riservare certificati verdi agli impianti nazionali non osta alla libera circolazione*, in *Giur.It.*, 2014, p. 1844 ss.

lità europei, questi investiti però strutturalmente di funzioni pubbliche: gli organismi di controllo privati che certificano la qualità dei prodotti DOP e IGP, ed in particolare delle produzioni biologiche.

Tali soggetti, a differenza dei “gruppi di produttori”, non agiscono come soggetti privati nell’interesse dei propri aderenti (al di là delle funzioni di governo del mercato loro attribuite dalla legislazione). Ad essi sono delegate funzioni di controllo proprie delle autorità pubbliche e devono pertanto garantire la terzietà rispetto ai singoli operatori economici presenti sul mercato. L’attività si esaurisce in funzioni pubbliche delegate dagli Stati membri, nel rispetto dei parametri europei.

Ciò non esclude, tuttavia, che gli organismi di controllo siano anche soggetti che operano sul mercato come prestatori di servizi, con la conseguenza che ad essi trovano applicazione le regole della libera circolazione¹⁷: l’attività di certificazione può essere effettuata indipendentemente dalla collocazione territoriale e quindi anche indipendentemente dallo Stato membro che ha rilasciato l’autorizzazione.

La sovrapposizione tra un ruolo, in questo caso, principalmente “pubblicistico” di controllo, e nel contempo la loro natura di soggetti privati operanti come imprese sul mercato europeo, richiede una attenzione della normativa volta ad evitare che prevalga la funzione di soggetti “del mercato”, in competizione tra loro, in una corsa al ribasso che farebbe venire meno la loro funzione pubblica¹⁸.

In questa direzione può essere letta la recente revisione del sistema di controllo delle produzioni biologiche che, con il reg. 391/2013 ha istituito un meccanismo fondato sulla trasparenza, e volto a garantire la circolazione delle informazioni necessarie a garantire continuità nei controlli, nel caso di in cui

l’impresa intenda sostituire l’“organismo di controllo” inizialmente individuato quale condizione per fruire dell’etichettatura. Si tratta, in verità di una soluzione poco incisiva, in quanto intende comunque salvaguardare la libera prestazione dei servizi, e la scelta degli operatori economici di individuare l’organismo di controllo nell’ambito della pluralità di soggetti accreditati che svolgono questa funzione; soluzione in parte temperata dalle misure di attuazione che a livello nazionale impediscono alle imprese di operare la sostituzione ove siano accertate situazioni di irregolarità¹⁹.

Analogo obiettivo si vuole raggiungere con l’armonizzazione delle regole di accreditamento, come definito dal reg. 765/08: questa operazione sottrae agli Stati alcune funzioni che erano state loro delegate nell’attuazione dei sistemi di controllo, ma, nel contempo, garantisce un livello uniforme dell’attività dei soggetti privati incaricati di funzioni pubbliche²⁰. In conclusione, la delega di funzioni nella regolazione dei mercati, resta sempre soggetta ad una stretta vigilanza dell’Unione europea, che riaffiora con nuove regole, quando si rischia di perdere il controllo del funzionamento del mercato.

ABSTRACT

The role of groups of producers, acting as private bodies in the regulation of agricultural and food markets, in EU legislation is becoming more important than in the past, mainly as a consequence of the reduction of public intervention in market regulation. In the framework of the quality scheme regulation 1151/12, the European Union acknowledges

(¹⁷) Come affermato, a proposito degli organismi di controllo operanti per la certificazione biologica, dalla Corte di Giustizia nella sentenza 29 novembre 2007, C-393/05.

(¹⁸) Su questi aspetti, si veda Albinetti, *Sicurezze e controlli, chi garantisce cosa?*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011 p. 8. Per un’analisi delle questioni legate alle attività degli enti di certificazione rispetto al rischio che si formi un “mercato dei servizi di certificazione”, si rinvia a Canfora, *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, in *Agricoltura, Istituzioni e mercati* 1-2/2013 (2015).

(¹⁹) Cfr., per l’Italia, DM Mipaaf 10071/2012.

(²⁰) Sul ruolo degli organismi di accreditamento, v. Amoroso, *Il regolamento CE n. 765/2008, in materia di accreditamento degli organismi di “valutazione della conformità” (certificazione)*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011; Moscarini, *L’accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le “Fonti” di produzione privata*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2012.

the importance of groups representing businesses operators, involved in the governance of member activities. Their role in promoting and preserving the quality of products balance the lack of compulsory public intervention in the protection of designation of origin toward implementing the extra UE market of quality products.

However, European Union does not withdrawal her control on private subjects with public functions.

The magnitude of controls increases with private rules conflicting with free competition. Therefore,

entrusting private bodies in the definition of binding rules extended to the quality producers within the geographical area, art. 150 and 172 of Reg. 1308/13 provide a set of limits and a double check, by Member State and the Commission, to evaluate the effects of these rules on the market.

Conversely, referring to private inspection bodies, acting instead of public bodies, legislative rules should prevent the risk that they operate as “business operators on the markets” rather than public bodies with public functions.