

Ricerche

Per una “diversità” agroalimentare nella disciplina della concorrenza: riflessioni sul ruolo della *Food Law*

Francesco Aversano

1.- *Questioni sul tavolo*

I principi su cui si fonda la disciplina della concorrenza sono stabiliti dall'art. 101 del TFUE (ex art. 81 del TCE), con un primo distinguo intratestuale del comma 3), spiegato nel Reg. UE n. 330/2010, e la “deroga” per il settore agricolo, prevista all'art. 42. Quest'ultima rappresenta una vera e propria esigenza sistematica per il comparto e, parimenti, determina una “opportunità” per gli operatori del settore, nota fin dai Considerando del Reg. CEE n. 26/1962, con il particolare riguardo “alla situazione delle associazioni di imprenditori agricoli”.

Il contesto sul quale verte la presente indagine è altresì ampio, perché – come rimarcato in dottrina – l'agricoltura nell'UE “non si identifica sempre e solo con il settore primario in senso stretto, ossia con la sola produzione agricola di base. Essa abbraccia l'intero sistema agro-industriale ad alimentare, più precisamente tutta la catena che va dal produttore agricolo al consumatore finale, in linea con la complessità degli obiettivi della politica agricola comune richiamati nell'art. 39”¹. ,Ciò impone una riconside-

razione della normativa europea destinata alle imprese di trasformazione, commercializzazione e distribuzione, dunque l'incidenza della *legislazione alimentare* in relazione alla disciplina della concorrenza; in special modo, il rilievo di alcune fattispecie, quali la *sicurezza*, la *qualità* e la *rintracciabilità*. Doveroso, allora, è un approccio misurato al rapporto tra concorrenza e agricoltura², legame su cui - com'è noto - ricade la complessa OCM unica del Reg. UE n. 1308/2013, con l'indicata preminenza degli obiettivi della PAC. In questo scenario, pertanto, ci limiteremo a qualche riflessione sul ruolo intitolabile all'*European Food Law*, per verificare se essa possa addirittura compararsi alla disciplina *antitrust*, al punto da condizionarne il portato, essendo di fatto quella alimentare una macro-area del diritto europeo, che a più riprese incide sul regolare funzionamento del mercato³.

Le presenti riflessioni muoveranno dalla rilettura di una fattispecie baricentrica, qual è quella di *sicurezza*, intesa pur sempre nella sua “dimensione generale”, perché, senza alcun punto di domanda, è “funzione connotante l'Unione europea nel suo insieme, che attraversa ed unifica le diverse politiche proprie della UE”⁴.

Nella declinazione specifica della *safety*, così come delineato in dottrina, la sicurezza andrebbe considerata nel senso che “disegna *istituzioni della sicurezza*, che hanno nella Commissione UE il fulcro operativo oltre che regolatorio, e che sono attivamente impegnate a promuovere la sicurezza quale *obiettivo*”.

(¹) Cfr. A. Jannarelli, <<Agricoltura e concorrenza>> o <<concorrenza e agricoltura>>? *Gli artt. 169, 170 e 171 del Reg. n. 1308/2013 e il progetto di guidelines presentato dalla Commissione*, in *Riv. dir. agr.* n. 1, 2015, p. 11.

(²) “Il governo dell'agricoltura trova i suoi principali protagonisti da un lato WTO che istituzionalizza un regime favorevole a liberalizzare le relazioni interazionali di mercato, in aperto conflitto con le misure sostanzialmente protezionistiche e restrittive del mercato adottate dagli Stati membri sia per assicurarsi un'autosufficienza alimentare sia per rispettare specifici *standards* di *food safety*, dall'altro nelle grandi imprese multinazionali presenti nell'area della produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli di base e degli alimenti”. Così, A. Jannarelli, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2010, pp. 591-592.

(³) In proposito, si veda N. Irti, *Il diritto della transizione*, in *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004, p. 154, il quale evidenzia che “il regime del mercato (o, se si vuole, il mercato come statuto giuridico della concorrenza e delle relazioni di scambio) si va costruendo fuori dal codice civile”.

(⁴) La riflessione è di F. Albisinni, in *Soggetti e oggetti della sicurezza non solo alimentare*, in *Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2010, p. 608. Tale contributo va richiamato anche nella parte, p. 612, ove l'Autore considera la sicurezza attinente ai temi dell'economia e del mercato e, in questo ambito, assume una “pluralità di declinazioni, quale *stato*, quale *obiettivo*, e quale *limite*”.

Nota, invece, è l'altra coniugazione della fattispecie, intesa nel TFUE quale *food security*⁵.

Nella descritta prospettiva, la sicurezza (del e per il cibo) sembra già un fattore condizionante il mercato, con risvolti anche di natura soggettiva, essendo la *safety* delegabile all'autodeterminazione degli operatori nei limiti degli strumenti operativi posti in essere per garantirla.

Soddisfare i "requisiti di sicurezza" dell'art. 14, Reg. CE n. 178/02, infatti, rientra tra gli *obblighi* degli operatori (ai sensi dell'art. 17), dunque l'impiego di costi tangibili, rilevanti inevitabilmente sul prezzo finale dei prodotti⁶.

Pertanto, il presente elaborato sarà focalizzato sulla funzione "mercantile" che *sicurezza* (e anche *qualità*) possono rivestire per la formazione e la determinazione del prezzo alimentare. Si tratta ovviamente di una questione complessa, che pur trovando vigorose resistenze nella disciplina *antitrust*, può essere letta alla luce della legislazione alimentare e, in primis, del suo Reg. CE n. 178/02⁷; si veda, ad esempio, il Considerando n. 3 di tale provvedimento, per cui gli alimenti non devono presentare differenze significative da uno Stato membro all'altro, con la necessità di stabilire requisiti generali affinché solo gli alimenti sicuri siano immessi sul mercato, per consentirne un adeguato funzionamento (Cons. n. 27).

L'impianto del Reg. CE n. 178/02, invero, sembra di per sé consentire possibili aperture, almeno a livello concettuale, verso la necessità di un prezzo che

abbia intrinseche giustificazioni. Questo perché la sicurezza dei prodotti incide sul corretto funzionamento dei mercati, condizionando ovviamente la competizione tra operatori del settore, sia "a monte" che "a valle".

Un tale approccio sembra quindi livellare il *food market* sulla conformità legale delle derrate, per la circolazione "di (soli) alimenti sani e sicuri"⁸ e con la garanzia di un regolare svolgimento della competizione commerciale.

2.- Diversità e specificità incidenti sul prezzo del prodotto

E' noto che la dottrina agraristica ha più volte sostenuto la "specificità" del mercato alimentare⁹, da intendersi come *luogo* dissimile dagli altri mercati, anche perché è ordinato dalle peculiari regole della *Food Law* (basti solo pensare alla rilevanza del *principio di precauzione*, come esplicito nell'art. 7 del Reg. CE n. 178/02)¹⁰.

Esplorare l'unicità del settore agroalimentare rispetto alla disciplina della concorrenza, comporta tuttavia la preliminare stima di un livello differenziale tutto interno al comparto *de quo*, perché - per completezza d'indagine - potrà essere già rilevante discutere sull'oggetto centrale della normativa, ossia il prodotto, e magari dover distinguere quello agricolo non destinato all'alimentazione dal prodotto agro-alimentare (*alimento*) di cui invece alla

(⁵) L'art. 39 del TFUE include tra gli obiettivi della PAC la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti.

(⁶) L'obiettivo dei "prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori" nelle politiche europee è "trascurato in favore della dichiarata ricerca del prezzo più basso possibile, perseguito attraverso una scelta di non intervento sui mercati, intesa a favorire la competizione sul versante dell'offerta". Così F. Albisinni, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2010, p. 211.

(⁷) Cfr., *amplius*, L. Costato, *Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento 178/2002 come regola e programma*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2003, p. 290 ss.

(⁸) L'affermazione si deve ad A. Germanò, *Il mercato alimentare e la comunicazione nei contratti di cessione dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2009, p. 112.

(⁹) "L'esperienza dello strumento delle DOP e IGP a coprire nuovi ambiti territoriali e nuove categorie di prodotto si colloca dunque all'interno di un processo evolutivo delle regole europee dell'agricoltura e degli alimenti, che in misura crescente assume la diversità e la specificità come valore meritevole di tutela". Così, F. Albisinni, *Prodotti mediterranei: opportunità e vincoli nelle regole europee*, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, n. 7/8, 2004, p. 462.

(¹⁰) Sulle questioni interpretative e applicative che si legano al principio si vedano, *ex multis*, L. Costato, *La Corte di giustizia, il ravvicinamento delle legislazioni e il principio di precauzione nel diritto alimentare*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, 649 ss. E ancora, P. Borghi, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario, Vol. III, Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, pp. 70-71. Inoltre, T. Marocco, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri stati membri della Comunità Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 6, 2003, p. 1233 e ss. Cfr. altresì R. Fusco, *Autorizzazione dei pesticidi e principio di precauzione: il caso del glifosato*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2016, p. 45 e ss.

nozione dell'art. 2 del Reg. CE n. 178/02¹¹.

Non è un mistero, infatti, che il suddetto distinguo possa segnare anche la questione del prezzo dei prodotti, dato che l'art. 62, commi 1) e 2), del D. L. n. 1/2012 consente alle organizzazioni interprofessionali la possibilità di predisporre contratti-tipo, ove indicare obbligatoriamente i prezzi delle derrate nei rapporti negoziali intranei alla filiera (potenzialmente incidenti su quello finale del prodotto posto all'acquisto)¹², lasciandosi invece alle organizzazioni professionali la sola possibilità di concentrare l'offerta¹³. Per altro verso, ipotizzare una diversità tra *food* e prodotti agricoli *no food* significherebbe anche riflettere sulla rilevanza dei costi della sicurezza, potenzialmente incidenti sul prezzo di vendita degli uni e degli altri prodotti. Questo perché, com'è noto, la "sicurezza" cui fa riferimento il Reg. CE n. 178/02 è circoscritta ai soli alimenti.

Pertanto, nel rapporto con la disciplina concorrenziale, potrebbe essere questo un nuovo fattore di originalità del *food* (meglio: della sua disciplina), da affiancare alle tradizionali deroghe fissate a livello generale anche per i prodotti agricoli (nella PAC e in talune norme sulla concorrenza del TFUE). Per contro, sarebbe interessante chiedersi se, ad esempio, il cotone o il tabacco¹⁴, esenti dalle regole alimentari, abbiano una specificità concorrenziale "affievolita" o alleviata rispetto agli alimenti, su cui

insistono particolari norme sull'assenza del *rischio*. Ancor meglio, sarebbe utile chiedersi se la "sicurezza", riservata dal Reg. CE n. 178/02 ai soli alimenti, possa fondare ex se una nuova forma di "specificità" del comparto rispetto alle comuni regole concorrenziali, il che non significa ammettere *tout court* intese sul prezzo minimo delle derrate, ma, almeno, scongiurare vendite con eccessivi declini, foriere di insicurezza alimentare.

Quest'ultimo aspetto, in dottrina, è stato affrontato - anche per i *no food* - nel senso di una possibile "liceità", fermo restando l'insoddisfacente giustificazione degli accordi mirati "a tutelare la qualità del prodotto". Infatti, come osserva Libertini, se "l'eventuale abbassamento dello standard qualitativo comportasse rischi per la sicurezza o la salute del consumatore, l'accordo per garantire un certo standard qualitativo sarebbe lecito, ma in quanto tale, e senza per questo dovere incidere sul prezzo di vendita del bene. Se invece l'abbassamento dello standard influisce solo sulla qualità del prodotto o del servizio, è facile obiettare che rientra nel normale gioco della concorrenza poter offrire al consumatore prodotti di qualità diversa a prezzi diversi"¹⁵.

Da ciò sembra chiaro che la questione del prezzo sia sbilanciata più sull'indispensabilità di un accordo (necessario) "a monte" per garantire gli obiettivi di sicurezza obbligati nel mercato alimentare, perché

(¹¹) In tema, si veda la critica sulla terminologia adoperata dal nostro Legislatore nell'art. 62 (D.L. n. 1/2012), perché, sotto il profilo giuridico, "le espressioni 'prodotti agroalimentari' e 'prodotti alimentari' non hanno identico contenuto e dunque non identificano i medesimi prodotti, ma categorie di prodotti distintamente caratterizzati e disciplinati". Così F. Albisinni, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2012, p. 34; Id., *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l'AGCM*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2013, p.33.

(¹²) Sulla peculiarità della filiera alimentare, si veda A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.* n. 1, 2012, pp. 39 e 40: "la catena delle relazioni tra le imprese coinvolte registra l'intreccio tra obblighi di informazione da fornire a valle e obblighi di controllo delle informazioni ricevute a monte, a loro volta modulati secondo le effettive possibilità della loro attuazione".

(¹³) Grazie al D.L. n. 51/2015, relativamente al Reg. UE n. 1308/2013, è stata stabilita la possibile estensione dell'efficacia di accordi delle O.I. anche a soggetti non aderenti. Sulle novità introdotte negli ultimi anni dalla disciplina europea e nazionale v. *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni - M. Giuffrida - R. Saija - A. Tommasini, Napoli, 2013.

(¹⁴) Si veda all'uopo, Tribunale CE, III Sez., del 5.10.2011 (nella causa T-11/06) secondo cui per l'art. 81, n. 1, lett. a) e b) si dichiarano espressamente incompatibili con il mercato comune gli accordi e le pratiche concordate che consistono nel fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione, o nel limitare o controllare la produzione o gli sbocchi. Le infrazioni di questo tipo, segnatamente quando si tratta di intese orizzontali, sono qualificate dalla giurisprudenza come particolarmente gravi dal momento che esse incidono direttamente sui parametri essenziali della concorrenza nel mercato considerato. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62006TJ0011>.

(¹⁵) n tal caso, "l'accordo avrebbe dunque come effetto quello di limitare l'offerta, a danno del consumatore (nel senso che non sarebbe stata la domanda a determinare l'insuccesso di un prodotto, bensì la decisione collettiva dei produttori)". Così, M. Libertini, *Le intese illecite*, in AA.VV., *I contratti nella concorrenza*, in A. Catricalà - E. Gabrielli (a cura di), Milano, 2011, pp. 111-112.

tanto potrebbe rilevare ai fini di un'eventuale illiceità dell'intesa, distorsiva in tal caso della concorrenza. Questo, tuttavia, non sembra escludere, almeno a livello concettuale, possibili aperture verso un prezzo giustificato o almeno "congruo" (rispetto ai costi di produzione), frutto di accurate attività di prevenzione dei rischi.

La questione, ovviamente, abbraccia il profilo concorrenziale e, in particolare, il generale divieto sulle intese; meglio ancora, suggerisce un attento esame dei soggetti autori di eventuali accordi e, parimenti, del tipo di prodotto su cui essi sono indirizzate.

3.- Le intese restrittive: integrazione tra disciplina europea e nazionale

Come è noto, tanto il Legislatore comunitario (art. 101 Trattato UE) quanto quello nazionale (art. 2 legge n. 287/1990) considerano precluse le intese tra due o più imprese che abbiano come oggetto (o effetto) quello di impedire, restringere o falsare la concorrenza¹⁶. Pur tuttavia, a parte la contrapposizione fra i diversi ambiti territoriali sui quali il pregiudizio concorrenziale si manifesta, giova ricordare che - ex art. 1 della L. n. 287/90 - sono assoggettate al diritto interno solo le fattispecie che non ricadono nell'ambito di applicazione del diritto *antitrust* europeo¹⁷.

L'affinità letterale tra le due normative, peraltro, rafforza l'esigenza di interpretare la disciplina nazionale alla luce degli orientamenti giurisprudenziali maturati in seno alla Corte di Giustizia, fermo restando che "la presenza di una OCM comunitaria impone dei limiti alla applicazione del diritto nazio-

nale sulla concorrenza"¹⁸. Privilegiata sarà dunque la lettura dell'art. 101 del Trattato UE, il quale vieta, per incompatibilità con il mercato comune, gli accordi tra imprese, le decisioni associative e, infine, le pratiche concordate pregiudicanti il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza nel mercato.

Il divieto delle intese riguarda notoriamente tre fattispecie tipiche: *accordi* tra imprese, *pratiche concordate* tra imprese e *deliberazioni* di consorzi, associazioni tra imprese e organismi similari. Per un opportuno inquadramento, si può parlare di "accordo" nel senso individuato dalla dottrina, quale afferenza "ad un qualsiasi incontro di volontà proveniente da una pluralità di soggetti indipendenti, prescindendo dalla circostanza che abbia dato luogo ad obbligazioni giuridicamente vincolanti"¹⁹. In proposito, va ripreso il perimetro tracciato dalla Corte di Giustizia, essendo sufficiente per l'esistenza dell'accordo anche "un'espressione di un'intenzione comune delle parti in causa per comportarsi in un certo modo all'interno del mercato rilevante, avendo come oggetto o come effetto la prevenzione, la distorsione o la restrizione della concorrenza"²⁰.

Non va trascurato, inoltre, che il Tribunale CE, 26 ottobre 2000, T-41/96, (*Bayer AG*), aveva già parlato di un accordo quale "struttura sull'esistenza, tra almeno due parti, di una comune volontà, il cui modo di manifestarsi non è rilevante, purché sia fedele espressione della volontà delle parti stesse". Cosicché nella nozione di "accordo", andrebbe inclusa non solo la partecipazione espressa ad una relazione di natura negoziale, ma anche un atteggiamento fattuale rilevante, come una corrispon-

(16) Fondamentale è l'analisi di A. Jannarelli, «Agricoltura» e «tutela della concorrenza» nel nuovo art. 117 Cost., in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2006, pp. 34 e 35: "l'introduzione della legge *antitrust* n. 287 del 1990, sulla scia peraltro di un più ampio ed incisivo indirizzo di rivalutazione del mercato e della libera competizione sollecitato dai processi normativi e dall'esperienza giuridica di matrice comunitaria, ha contribuito ad avviare nel nostro paese in dibattito in ordine alla «costituzione economica», in particolare all'impatto che il principio di libera concorrenza è destinato ad avere tanto sull'esperienza legislativa interna, quanto sull'interpretazione del testo costituzionale nonché sulla costituzione materiale, con particolare riferimento sia alla giurisprudenza della corte costituzionale e del Consiglio di Stato, sia alla rilevanza che di fatto si attribuisce all'«attività di segnalazione» al legislatore che spetta all'autorità Garante della concorrenza ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287 del 1990".

(17) Si veda A. Vanzetti - V. Di Cataldo, *Manuale di diritto industriale*, VI Ed., Milano, p. 588.

(18) Così I. Canfora, *La disciplina della concorrenza nel settore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2010, p. 707. Cfr. sul punto A. Toffoletto, *Antitrust: la legge italiana*, in *Giur. Comm.*, I, 1990, pp. 451-452.

(19) In tal senso V. Mangini - G. Olivieri, *Diritto antitrust*, cit., p. 26.

(20) Cfr. Corte di Giustizia, VI Sez., Sent. del 08.07.1999 (C-49/92 P.), mercato del polipropilene.

denza qualificata o una lettera d'intenti tra imprese; o anche l'assenso silenziosamente fertile circa una proposta di natura contrattuale o il consenso implicito ad una mera clausola²¹. Ma in tal caso, a nostro avviso, la difficile dimostrabilità dell'intesa apre a una fattispecie diversa, prodromica o finitima all'accordo, qual è quella della "pratica concordata" (integrante addirittura l'intesa stessa).

Ricorrendo ancora a un dato esperienziale, ossia all'interpretazione che la Corte di Giustizia ha fornito (a livello orizzontale) circa la "pratica concordata"²², è possibile svincolare la nozione di restrizione "per oggetto" da qualunque effetto della condotta sui consumatori²³. Dal portato giurisdizionale, infatti, emerge che l'art. 101 del TFUE, come le altre regole in materia di concorrenza enunciate nel Trattato, "non è destinato a tutelare soltanto gli interessi immediati di singoli concorrenti o consumatori, bensì la struttura del mercato e, in tal modo, la concorrenza in quanto tale". Per questo motivo "l'accertamento della sussistenza dell'oggetto anticoncorrenziale di una pratica concordata non può essere subordinata all'accertamento di un legame diretto di quest'ultima con i prezzi al dettaglio"²⁴.

Sulle *concerted practice*, inoltre, non va trascurato l'indirizzo giurisprudenziale²⁵ mirato a collocare tale fattispecie in una forma di "coordinamento fra imprese che, senza spingersi fino alla conclusione di un vero e proprio accordo, sostituisce scientemente i rischi della concorrenza con una cooperazione pratica tra le imprese interessate"²⁶.

La pratica concordata, in definitiva, non pare potersi definire a livello di struttura (almeno chiaramente),

ma assume un'importante consistenza funzionale, ove afferisca a qualsiasi forma organizzativa, comune all'attività di più imprese, che si traduce in *facta concludentia*, "frutto di una concentrazione di per sé inidonea a produrre obbligazioni giuridicamente rilevanti"²⁷.

Quanto rappresentato costituisce una premessa ineludibile anche per ciò che attiene alle questioni alimentari nel contesto della concorrenza; tant'è che andrebbero considerate anche per le determinazioni riconducibili a "deliberazioni di consorzi, associazioni di imprese e altri organismi".

In tale contenitore va ricondotto qualsiasi impegno, deliberato, adottato o prescelto, risalente ai profili organizzativi tra imprese, in grado di determinare o condizionare un comportamento coordinato degli aderenti.

In proposito, il profilo dell'illiceità può investire queste decisioni, anche se si tratta di pure "raccomandazioni", presumendosi che tali espressioni volitive, poste in essere collettivamente da imprese aderenti a una comune "specie" organizzativa, siano comunque finalizzate al coordinamento dei singoli comportamenti degli associati.

I divieti legislativi di cui agli artt. 101 del Trattato UE e 2, comma 2), della legge n. 287/90 si appuntano, infine, tanto nei confronti delle intese orizzontali, cioè tra soggetti operanti nella stessa fase del processo produttivo, quanto - con alcuni distinguo - nei confronti di quelle verticali, vale a dire fra imprese operanti a diversi livelli del processo stesso (ad esempio tra fabbricanti e distributori oppure tra grossisti e dettaglianti)²⁸.

⁽²¹⁾ Si veda Commissione UE, 5 dicembre 2007, sul caso della gomma cloroprene.

⁽²²⁾ In tal senso, Sentenza del 4 giugno 2009, C-8/08, *T-Mobile Netherlands*.

⁽²³⁾ Cfr. A. Tizzano, *Il ruolo dei consumatori nel diritto antitrust alla luce della giurisprudenza della corte di giustizia*, su *Riv. it. antitrust*, n. 1, 2015, p. 20.

⁽²⁴⁾ Si veda anche Corte di Giustizia, (Seconda Sezione) del 19 marzo 2015, *Causa C-286/13 P Dole Food Company Inc. e Dole Fresh Fruit Europe, già Dole Germany OHG contro Commissione europea*.

⁽²⁵⁾ Si veda Corte Giust., 16.12.1975, cause riunite da 40-48/73, 50/73, 54-56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, *Coöperatieve Vereniging Suiker Unie*.

⁽²⁶⁾ Cfr. F. Ghezzi - M. Maggiolino, *Le pratiche concordate nel diritto antitrust europeo, ossia: quando giochi a carte, tienile coperte*, *Riv. delle Società*, n. 6, 2013, p. 1240: "il parallelismo (o il coordinamento) di comportamenti sul mercato, che ovviamente è la manifestazione sintomatica (e solitamente l'obiettivo intermedio della concertazione, non solo non è condizione sufficiente, ma non deve nemmeno considerarsi condizione necessaria affinché la nozione di pratica concordata possa dirsi integrata".

⁽²⁷⁾ Così, M. Grassani, *Nota alla decisione dell'AGCM: Lottomatica - Sisal*, in *Riv. Dir. Econ. e Sport*, n. 1, 2005, p. 100.

⁽²⁸⁾ A ben leggere il Provvedimento n. 9352 (I414) *Coop Italia-Conad/Italia distribuzione*, Adunanza del 29.3.2001, si evince che le parti intendevano l'intesa nel senso che "può comportare un miglioramento delle condizioni di vendita al dettaglio, in termini di prezzo e di varietà degli assortimenti, con conseguente beneficio per i consumatori", con la possibilità di "destinare parte del risparmio di risorse

4.- Note sulla Segnalazione AGCM del 22 marzo 2016: in vino veritas?

Non v'è dubbio che le intese aventi ad oggetto indicazioni di prezzo, in particolare quando esse stabiliscono "prezzi minimi", abbiano natura intrinsecamente restrittiva, in quanto comprimono la concorrenza su uno dei più qualificanti elementi dell'attività economica delle imprese. Anzi, ad usare le parole di attenta dottrina, gli accordi orizzontali aventi ad oggetto la fissazione di un identico prezzo "sono potenzialmente collusivi, in quanto, vincolando gli operatori coinvolti, incidono sia sulla libera competizione degli stessi operatori, fondata sulla scelta del prezzo nell'offerta del loro prodotto da offrire, sia, in definitiva, sulle aspettative dei consumatori"²⁹.

Con riguardo al comparto agroalimentare, tuttavia, andrebbero fatti debiti distinguo di natura intratestuale, dapprima per le deroghe previste dall'art. 101, comma 3, e dall'art. 42 del TFUE, che - come efficacemente osservato - comportano un'esigenza di diversificazione, in costanza della centralità dell'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli. In tale scenario, infatti, "le OCM non costituiscono uno spazio senza concorrenza, bensì il quadro entro cui si esplica la libertà di concorrenza nel settore agricolo"³⁰.

La predetta affermazione è dunque sintomatica di

una peculiarità del comparto, più volte vagliata dalla Corte di Giustizia, e su cui verte l'attenzione anche delle autorità nazionali indipendenti, ove si occupano di accordi collusivi tra operatori, limitativi della *competition* in ambito agricolo, con il divieto di intese restrittive, pregiudizievoli per il commercio interno. Pur tuttavia, nelle relazioni con la concorrenza sembra utile ricordare quello che - con un'efficace locuzione - è stato definito come "ritaglio di funzioni" dell'AGCM³¹, che riguarda in generale il settore agroalimentare e, in particolare, anche gli spazi di tutela per il consumatore, sia pure sul versante risarcitorio³². Di ciò, peraltro, si ha solare conferma dalla Cassazione civile, Sez. I, nella Sentenza n. 11904 del 28-05-2014, quando rimarca un aspetto importante anche per la presente disamina, ossia la duplice attività di tutela, privata e pubblica dell'AGCM, esercitata per tutelare - anche d'iniziativa - l'interesse (pubblico) di salvaguardia di un mercato leale e concorrenziale³³.

La Corte evidenzia altresì che la tutela delle posizioni giuridiche soggettive - lese da condotte d'impresa in violazione delle norme *antitrust*, nazionali e comunitarie - comprendono anche la posizione giuridica del consumatore³⁴ (e la sua tutela), per il "diritto a godere dei benefici della competizione commerciale, costituenti la colonna portante del meccanismo negoziale e della legge della domanda e del-

all'attività di controllo qualitativo, specie nel fresco (verifiche sull'igiene, sulle caratteristiche dei prodotti, sul giusto livello di maturazione degli stessi, sulla sicurezza e qualità degli imballaggi)". Al riguardo, la volontà degli interessati era quella di riversare i vantaggi derivanti dall'intesa, rappresentati dalla diminuzione dei costi di acquisto, sui prezzi al consumo e sull'offerta nei punti vendita.

⁽²⁹⁾ Le aspettative dei consumatori, che si basano sulla "possibilità di puntare sul prezzo più conveniente tra quelli loro prospettati tra offerenti in competizione tra loro". La riflessione si deve ad A. Jannarelli, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul Reg. n. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti lattiero-caseari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2012, in particolare p. 183.

⁽³⁰⁾ Sull'esigenza di diversificazione si sofferma, I. Canfora, *La disciplina della concorrenza nel settore agricolo*, cit., p. 696. L'Autore, tra altro, evidenzia che "il principio della specialità riservata alla politica comune dell'agricoltura dai Trattati europei include infatti una disciplina a sé stante per quanto concerne le regole della concorrenza". F. Albinetti, *La nuova OCM ed i contratti agroalimentari*, in *I contratti del mercato agroalimentare*, cit., 69, a p. 87, sottolinea come il nuovo Reg. 261/2012 del 14 marzo 2012 sul latte ed i prodotti lattiero caseari, che ha anticipato la più ampia disciplina del Reg. n. 1308/2013, abbia "posto in discussione due risalenti tabù che sembravano sin qui incontestabili: - il divieto di accordi preventivi fra produttori per la regolazione dell'offerta; il divieto di accordi preventivi per la determinazione dei prezzi".

⁽³¹⁾ Sul termine "ritaglio" v. G. Grasso, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè-Milano, 2006, in specie pp. 338-339.

⁽³²⁾ Si trattava di una condotta anticoncorrenziale realizzata nell'adesione del consumatore al contratto predisposto dall'impresa sanzionata. Per la Corte non è possibile distinguere "tra danno arrecato alla generalità dei consumatori e danno arrecato al singolo consumatore" (cfr. Cass. 22.5.2013, n. 12551), assumendo che il passaggio dell'accertamento dall'uno all'altro avvenga "con una violazione del principio *praesumptum de praesumpto non admittitur*".

⁽³³⁾ In tal senso, TAR Lazio, Sez. 1, del 7.3.2006, n. 1713.

⁽³⁴⁾ Da intendersi "soggetto economico fondamentale nell'economia moderna". Cfr. A. Jannarelli, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, cit., p. 6.

l'offerta"³⁵.

Ciò significa che la tutela (anche informativa) del destinatario dell'offerta alimentare diventa parimenti centrale nell'analisi di eventuali patti distorsivi e intese aventi ad oggetto il prezzo dei prodotti. Il che, a nostro avviso, andrebbe bilanciato con la garanzia di un elevato livello di tutela della salute degli acquirenti e il pieno riconoscimento del loro *diritto all'informazione* (così come al Considerando n. 3 del Reg. UE n. 1169/11).

Tanto premesso, sono noti alcuni interventi dell'AGCM nel comparto del *food*: famoso il caso di un'associazione rappresentativa di una categoria di produttori che ebbe semplicemente a "consigliare" ai propri associati un prezzo minimo del prodotto.

Più recente, piuttosto, è la Segnalazione dell'AGCM, AS1266 del 22 marzo 2016, sul prezzo delle uve destinate alla produzione di vini DOCG e DOC³⁶, provvedimento molto discusso in dottrina per la sua indeterminatezza³⁷, assenti motivazioni adeguatamente esplicative. L'Autorità, infatti, pare essersi limitata ad affermazioni "di stile", sebbene abbia invocato "con fermezza la necessità di circoscrivere rigorosamente le intese di filiera a quanto consentito dalla normativa vigente, con l'espressa esclusione di accordi di prezzo delle uve e tanto più dei vini sfusi"³⁸.

L'orientamento assunto dall'AGCM è stato pure condiviso da qualche Commentatore per ragioni che peraltro non sembrano trovare espresso riscontro nel quadro motivazionale del provvedimento, in specie per quel che riguarda ruolo e attività dei gruppi consortili³⁹. Questo perché la questione su cui l'Autorità ha "provveduto" non può essere relegata ai rapporti di forza che possono consolidarsi all'interno di una compagine consortile, per loro natura estemporanei e transeunti.

Il discorso, invece, avrebbe dovuto investire la natura stessa del gruppo, in base alla disciplina alimentare di riferimento e al ruolo che essa conferisce a tali enti (*in primis*, si veda l'art. 45 del Reg. UE n. 1151/12); il che significa, valutare gli effetti della "missione" affidata *ex lege* agli organismi consortili, che non può non includere la vigilanza - anche indiretta - sugli *standards* di sicurezza di un prodotto, peraltro destinato al consumo umano. Non è pertanto condivisibile, almeno a livello teorico, l'inattitudine del c.d. prezzo minimo ad assicurare obiettivi qualitativi; infatti, il dato esteriore del prezzo - con tutte le plausibili cautele - non può non tradire la natura, la sostanza e l'immagine del prodotto, in questo caso peraltro di vini DOCG e DOC, dotati di rispettivi disciplinari.

Per quanto evidenziato, non entreremo nel merito di tutta la Segnalazione del 2016, ma ci soffermeremo sul punto in cui l'AGCM richiama temi e fattispecie incidenti sul rapporto tra concorrenza e settore agroalimentare, in specie sulla questione del "prezzo minimo". L'Autorità, infatti, a fronte di una questione estremamente complessa qual è quella del prezzo (e della sua genesi), si limita a porgere una mera critica al sistema consortile, versata nella seguente affermazione sulla "determinazione concordata di quantità e prezzi di prodotti agroalimentari, tenuto conto della preminente opportunità di concentrare gli sforzi dei diversi operatori - anche nei momenti pattizi - sul miglioramento della qualità dei prodotti o su standard contrattuali comuni"⁴⁰.

Peraltro, proprio su questo aspetto, il ragionamento dell'*Authority* sembra opinabile per profili logico-motivazionali; ed infatti, il breve percorso argomentativo sul prezzo minimo non sembra considerare il portato dispositivo del Reg UE n. 1308/13, facendosi invece riferimento a precedenti addirittura del

⁽³⁵⁾ In tal senso, Cass. Civ., del 2 febbraio 2007, n. 2305.

⁽³⁶⁾ L'Autorità ha avuto notizia di una serie di accordi di filiera, stipulati tra il 2010 e il 2014, nell'ambito di alcuni tavoli interprofessionali convocati dall'Assessorato all'agricoltura della Regione Piemonte, circa le modalità di cessione delle uve "Cortese" impiegate per la produzione di due vini bianchi assoggettati a disciplinari DOCG e DOC, il "Cortese di Gavi" e il "Cortese Piemonte".

⁽³⁷⁾ *Amplius*, A. Jannarelli, *La segnalazione AS1266 del 22 marzo 2016 tra Politica agricola comunitaria e politiche dell'Autorità nazionale antitrust: cronache (amare) dal Bel Paese*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2016, pp. 182-207.

⁽³⁸⁾ Cfr. L. Costantino, *Istituzioni Europee, Stati membri e organizzazioni internazionali: quale rapporto nel processo di creazione delle regole sul vino?*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2015, pp. 45-51.

⁽³⁹⁾ Si veda in proposito L. Arnaudo, *In vino auctoritas. L'industria vinicola tra consorzialismo e co-opetition*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 2016, pp. 313-328.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. il richiamo alla Segnalazione AS 318 del 2.12.2005 sulla costituzione di tavoli di filiera.

2005, maturati in ben altro contesto normativo⁴¹. Per questo, le considerazioni svolte dall'AGCM, non possono rendere manifesto se al di sotto di certe soglie possa essere assicurata quella "qualità dei prodotti" (prossima alla "sicurezza"), di cui peraltro la stessa Autorità auspica, sia pure in maniera contraddittoria, un "miglioramento".

Nella Segnalazione, infine, appare solo accennata la disamina di due aspetti meritevoli, a nostro avviso, di autonome spiegazioni; ed infatti proprio nell'ambito della disciplina concorrenziale, sarebbe stato opportuno distinguere il profilo delle "quantità" delle produzioni da quello del "prezzo" dei prodotti alimentari; ciò, non solo in presenza di comuni *standards* negoziali, ma proprio perché l'Autorità - per suo stesso verbo - vuole "tenere conto" degli "sforzi degli operatori" sul miglioramento qualitativo delle produzioni di riferimento⁴².

5.- Uso adeguato dei termini e ricadute operative

Nella Segnalazione del 2016 sono anche abbozzati taluni richiami alla *qualità*, questione molto delicata nel comparto alimentare e pertanto meritevole di ben altro riguardo e motivazione nel provvedimento sul vino. Il termine "qualità" viene infatti utilizzato dall'AGCM in una forma equivocabile: quale fattore differenziante la materia prima (uva) "da un anno all'altro"; al pari, quale risultato sul prodotto degli

"sforzi" dei diversi operatori coinvolti nella filiera.

La qualità cui pure fa cenno l'*Authority* è un fenomeno in costante evoluzione cognitiva, che non sempre conduce a equivalenze di sicurezza alimentare⁴³; essa permea il mercato al punto da influenzare le dinamiche concorrenziali tra operatori e, parimenti, è fattore condizionante la percezione da parte del consumatore⁴⁴. Questo, in ispecie con riguardo a due aspetti dell'acquisto: il primo, *latu sensu*, riferibile al *prezzo* in sé e, quindi, alla competizione commerciale (il che significa poter offrire un prodotto di largo consumo con una qualità garantita ed accessibile); l'altro, invece, riferito a categorie merceologiche che fanno esplicito richiamo alla fattispecie in esame: i "regimi di qualità" di cui al regolamento UE n. 1151/12.

A tal proposito, è nota la discussione su una potenziale o maggiore disponibilità del consumatore a pagare il c.d. *premium price* per i prodotti DOP o IGP; pur tuttavia, a prescindere dal tipo di alimento sul mercato, sembra prioritario considerare il significato orizzontale della parola *qualità*, al fine di determinarne la ricaduta economica (sul prezzo) in ambito generale o particolare.

E con tale prospettiva, dunque, non potranno essere considerati solo i requisiti intrinseci dell'alimento, ma anche la diversa accezione e il *clamor* assunti dalla parola "qualità" nel linguaggio corrente⁴⁵, il che potrebbe escludere sommarie coincidenze con la sicurezza⁴⁶, mutate addirittura dal comune parla-

(41) Come sottolinea F. Albisinni, *La disciplina della filiera vitivinicola dopo il Reg. 1308/2013 ed il T.U. sul vino*, in corso di pubbl. in *q. Riv.*

(42) Pertanto, si consenta non condividere la lettura dell'Arnaudo, *Op. cit.*, p. 323, che vede nel provvedimento dell'AGCM la volontà di vietare gli accordi, perché dietro di essi si nasconderebbe un vantaggio per gli operatori dovuto alla sola "redditività minima garantita per la filiera", nulla invece riguardando la qualità dei prodotti, il che appare contrastare l'insieme delle attività consorziali pur avvalorate dalle disposizioni di settore e che sembrano convogliabili anche in una prospettiva "pro-consumeristica".

(43) Si rimarca il nuovo approccio europeo al tema della qualità, anzi alle differenze di qualità dei prodotti alimentari, come si evince in https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dual-food_it.pdf.

(44) Cfr. A. Cavicchi, *Qualità alimentare e percezione del consumatore*, in *Agriregionieuropa*, n. 15, 2008.

(45) Sul *Libro Verde* *Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità* della Commissione Europea del 2008, (COM 2008, 641 def.), v. il numero speciale di *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2009, che raccoglie le relazioni e gli interventi presentati nella Tavola Rotonda organizzata dall'AIDA nel gennaio 2009 a Roma, ed ivi, a p. 3 il documento dell'AIDA; a p. 15 F. Albisinni, *Un Libro Verde sulla comunicazione*; a p. 27 P. Borghi, *Tutelare la qualità dei prodotti alimentari attraverso la quantità? (di informazioni)*; a p. 31 G. Maccioni, *L'ambiguità della qualità*; v. anche M. Distaso, *La sicurezza e la qualità degli alimenti di fronte alle nuove incertezze*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p. 38, con i riferimenti alla qualità generica (espresse dalle caratteristiche *organolettiche, igieniche, sanitarie, nutrizionali*, e dal *valore d'uso* del prodotto) e *specificata (funzionale, simbolica, sociale, ambientale, relazionale, d'origine, tradizionale, biologica)*.

(46) Si veda A. Germanò, *Il mercato alimentare e la sicurezza dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2008, p. 131, ove l'Autore evidenzia che "la qualità giuridica rilevante degli alimenti è la loro sicurezza per la salute degli uomini, che con essi si cibano".

to⁴⁷. Per tale ragione, senza opportune “misurazioni”⁴⁸, la qualità è destinata a slittare verso significati accessori, non sempre autentici o giuridicamente spiegati (così come avviene ad es. per latte o acque), ma legati forzatamente alla sicurezza del prodotto o perfino al benessere fisico e alla salute. Un corretto inquadramento semantico, basato sull’esistente normativo, potrà essere utile anche per una valutazione economica della qualità in rapporto al reale valore dell’alimento, come legame che si riflette in un prezzo “giusto” (o giustificabile) al cospetto del consumatore finale.

Provando a ordinare la questione dei termini, va considerato che *qualità* e *sicurezza* sono lemmi che, a dirla con Peirce, andrebbero sottratti alla “semiosi illimitata” generatasi nel corso del tempo e favorita anche dall’assenza di chiari perimetri lessicali⁴⁹.

Tale opacità andrebbe superata con una lettura interstestuale delle fattispecie, tenendo conto delle diversità merceologiche e della natura dei prodotti; il criterio dell’interstesto, d’altro canto, agevolerebbe le relazioni ermeneutiche tra regole concorrenziali e norme alimentari⁵⁰, evitando quindi la mera dipendenza tra fonti.

In tale ottica, *qualità* e *sicurezza* (in senso anche disgiunto) potranno rappresentare parametri affidabili per la valutazione del valore commerciale delle derrate, in una dimensione quanto più oggettiva possibile⁵¹.

Pur tuttavia, mentre per la qualità dovrà giocoforza essere utilizzato un approccio “misurato”, che tenga conto della diversità dell’offerta commerciale (e di potenziali abusi del termine), con riguardo alla *safety* potrà invece accedersi a una lettura “obbligata”, dunque intertestuale, insita nella *Food Law*.

In particolare, risulterà baricentrico il richiamo dell’art. 14 del Reg. CE n. 178/02 e, nel complesso, quanto si rinviene in termini di “conformità” del prodotto anche negli altri *macrotesti* della legislazione alimentare, almeno sul versante dell’igiene e della corretta informazione (con i regolamenti europei nn. 852/04 e 1169/11)⁵².

L’individuazione di un rassicurante perimetro lessicale (più agevole per la *sicurezza*, meno per la *qualità*)⁵³ sarà utile anche per scandire le responsabilità in capo agli operatori del settore, non escluso il rispetto della lealtà mercantile che, com’è noto, è fattore rilevante soprattutto in ambito concorrenziale.

Pertanto, in un contesto particolarmente complesso qual è quello appena delineato, potrebbe essere utile interrogarsi sul ruolo unificante della *legislazione alimentare*, quale possibile modello autoregolatore del mercato; quant’anzi, nella considerazione che la conformità legale dell’alimento può condizionare non solo la formazione iniziale del prezzo, ma anche la sua evoluzione nelle fasi successive alla produzione.

(47) Sul “riuso specialistico di termini del linguaggio ordinario”, si rimanda a P. Fiorelli, *Intorno alle parole del diritto*, Giuffrè-Milano, 2008, *passim*.

(48) Cfr. L. Mari, *La qualità è una caratteristica misurabile?*, in *Liuc papers*, Serie Tecnologia I, n. 9, 2004, p. 16.

(49) Sulla polisemia del termine e la considerazione della fattispecie a livello europeo si veda F. Albisinni, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare*, in *Europa, prima e dopo Lisbona*, cit., p. 612: “in ragione del loro oggetto, i trattati europei dedicano invece diretta ed immediata attenzione ai temi dell’economia e del mercato, ed in questo ambito la sicurezza ne emerge secondo una pluralità di declinazioni, quale *stato*, quale *obiettivo*, e quale *limite*, tutte peraltro accomunate da un approccio attivo di consapevole interventismo”.

(50) “Il compito di definire la nozione giuridica di qualità è particolarmente arduo, benché l’uso della espressione non sia affatto infrequente nei testi normativi nazionali, dell’Unione Europea e nei Trattati internazionali”. Così A. Sciaudone, *Le regole dell’UE in tema di qualità dei prodotti agroalimentari e il commercio con i paesi terzi*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2010, p. 4.

(51) Sull’art. 5 del DPR n. 224/88 si esprime criticamente E. Al Mureden, *La sicurezza dei prodotti e la responsabilità del produttore*, Torino, 2015, p. 62, ove l’Autore considera discutibile che “la sicurezza del prodotto è in funzione anche del prezzo, per cui prodotti più costosi possono rappresentare uno standard di sicurezza più elevato di quello che presentano prodotti meno costosi che pure il mercato vuole”.

(52) Sull’incidenza delle regole igienico-sanitario, si veda L. Costato, *L’agricoltura e il nuovo regolamento sull’igiene dei prodotti alimentari*, in *Dir. e giur. agr. e dell’amb.*, n. 12, 2004, p. 735 e ss.

(53) *Amplius*, F. Albisinni, *Stumentario di diritto alimentare europeo*, III ed., Milano, 2017, p. 5: “l’espressione italiana ‘sicurezza alimentare’ rinvia ad una molteplicità di aree problematiche e disciplinari, ed anzitutto a quelle che la lingua inglese designa come ‘food safety’ e come ‘food security’”.

6.- La rintracciabilità e la possibile rilevanza sul prezzo

La relazione tra qualità dei prodotti e concorrenza tra imprese, bilanciate necessariamente dal *diritto*, è al centro di un fondamentale Studio di Antonio Jannarelli, quando chiama in causa “il ruolo di strutturazione dei mercati che spetta al moderno diritto scritto, sia la stessa semplice funzione che a tale specifico riguardo si è inteso assegnare alla tutela del soggetto economico, il consumatore, le cui decisioni sono fondamentali in ordine agli esiti della competizione tra imprese operanti nel settore dell'alimentazione”⁵⁴.

Grazie a tale premessa, può risaltare un ulteriore elemento, anch'esso distintivo della *Food Law*, e rappresentato stavolta dalla presenza di una normativa *ad hoc* sui “regimi di qualità” (Reg. UE n. 1151/12), generatasi anche per consentire agli operatori di continuare a produrre una gamma diversificata di alimenti di qualità, a patto che i loro sforzi siano equamente ricompensati (Cons. n. 3). Non va escluso, allora, che la presenza di una normativa speciale sia destinata a influenzare anche il profilo concorrenziale, in ispecie ove lega l'intero ciclo di DOP e IGP alla vigilanza dei Gruppi, compresa la tutela del valore commerciale in sede distributiva⁵⁵. E' questa, ovviamente, una particolarità tutta interna al settore agroalimentare, spiegata nella diversità disciplinare tra *regimi di qualità e commodities*, e al tempo stesso “di prodotto”, essendo le indicazioni geografiche espressione riconosciute del *territorio* e

dell'insieme di attività agroalimentari che in esso si dispiegano. *Territorio* e (sua) *filiera* determinano, quindi, una qualificazione giuridica propria per DOP e IGP, fondamentale per la loro stessa sussistenza sul mercato, essendo il legame identitario un requisito vincolante anche per l'affidabilità di tali alimenti nella vendita al consumatore finale.

Pur tuttavia, tali fattori non possono, da soli, legittimare intese su “prezzi minimi”, a prescindere dalle ragioni ostative della disciplina *antitrust*, ma sembrano autorizzare i gruppi a verifiche di eventuali vendite sottocosto, svalorizzanti l'immagine dei prodotti di qualità. Né, in proposito, appare sufficiente ricorrere alla *safety*, quale mero fattore giustificativo di “prezzi minimi” imposti dai Consorzi, essendo la sicurezza un requisito imprescindibile per la circolazione dei prodotti.

Ciò posto, andrebbe allora valutata l'influenza di un peculiare strumento eletto a presidio della sicurezza, qual è la *rintracciabilità*⁵⁶, in termini di risorse effettivamente impiegate dagli operatori; questo, nell'ottica di calcolare il potenziale valore della fattispecie anche in sede mercantile, eventualmente preclusivo di vendite ad un prezzo “sospetto”. La rintracciabilità, infatti, non è solo una procedura obbligata ai sensi degli artt. 3 e 18 del Reg. CE n. 178/02, ma rappresenta un comportamento necessario, specie si verta in un supplemento volontario⁵⁷, realizzato dall'operatore per ottenere vantaggi commerciali, stavolta in termini di *reliability*, quale “investimento strategico a medio-lungo termine” e “strumento di competitività”⁵⁸.

⁽⁵⁴⁾ Così A. Jannarelli, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in *Dir. e Giur. agr. e dell'amb.*, n. 1, 2004, p. 8. Sul termine alimentazione, con richiamo a “sicurezza e salute come espresse nella formula inglese *food safety*”, cfr. A. Germanò, *L'agricoltura e l'alimentazione. Le fonti del diritto agroalimentare fra i trattati dell'Unione Europea e la codificazione italiane*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2011, p. 104.

⁽⁵⁵⁾ Non va dimenticato che l'art. 501 c.p. prevede quale ipotesi delittuosa quella del “Rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio”. Cfr. R. Pugnetti, V. Ferrara, *Manovre speculative: brevi notazioni sull'art. 501 bis c.p.*, su *Alimenta*, n. 2, 2012, p. 32 e ss.

⁽⁵⁶⁾ “Con l'introduzione della tracciabilità e l'adozione di un approccio alla sicurezza preventivo ed attivo, centrato sull'autoresponsabilità dell'impresa e non affidato soltanto all'intervento dei controllori pubblici, quale era tradizionalmente il sistema nazionale italiano”. Così F. Albisinni, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2010, p. 609.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. A. Banterle, in AA.VV., *Coordinamento verticale e tracciabilità un'analisi della filiera lattiero-casearia*, I Ed., Aracne-Roma, 2005, p. 19, ove sul sistema di rintracciabilità volontaria sottolinea che essa “va a modificare i costi di transazione fra gli agenti della filiera”. Inoltre, fa riferimento a “costi iniziali per implementare il sistema (costi di ‘investimento’)” e a “costi gestionali per il funzionamento del sistema”. L'Autore dettaglia i costi circa la “progettazione del sistema”, il “sistema informativo”, la “certificazione” e la “formazione del personale”. Alla categoria dei suddetti “costi gestionali”, appartengono anche quelli del personale “per le verifiche ispettive nella filiera” e per i “controlli specifici di filiera (analisi, test, ecc.)”, “di stoccaggio” e “i costi relativi alle operazioni di marketing”.

⁽⁵⁸⁾ Così, F. Scafarto, *La logistica nelle produzioni ortofrutticole e ittiche*, in AA.VV., (a cura di F. Adornato), *Sviluppo integrato e risorse del territorio: un caso di studio nel Piceno*, Franco Angeli - Milano, 2006, p. 301 e p. 306

La relazione vincolo-onere non sembra solo caratterizzare la fattispecie *de qua*⁵⁹, ma la stessa formazione del prezzo, in specie se si tratti di “regimi di qualità”, essendo più facile per i gruppi consortili individuare comuni pratiche, anche di natura suppletiva, destinate alla migliore sicurezza degli alimenti DOP o IGP, attraverso condivisi sistemi di rintracciabilità e costi potenzialmente uniformi.

Con un tale ragionamento, andrebbero quindi (ri)considerate - anche ai fini di tutela concorrenziale - da una parte le iniziative adottate dai Gruppi per la promozione della sicurezza dei “regimi di qualità”; dall'altra, le attività poste in essere dai singoli aderenti in base alla rintracciabilità. Sono questi, infatti, due affidabili parametri per verificare la formazione e il mantenimento del prezzo, a questo punto non degradabile al di sotto di minimi oggettivi.

7.- Per una lettura comparata del Reg. UE n. 1151/12

L'esame di alcune norme del Reg. UE n. 1151/12 può integrare l'analisi dei “regimi di qualità” in rapporto con la disciplina della concorrenza. Il provvedimento, infatti, fin dal Considerando n. 18, pone tra gli “obiettivi” della normativa quello di garantire ad agricoltori e produttori un “giusto guadagno” per le qualità e caratteristiche di un determinato prodotto o del suo metodo di produzione⁶⁰.

Il Legislatore, dunque, a proposito dei “regimi di qualità” considera senza sottintesi lo scopo del guadagno “giusto” per gli operatori, cui dovrebbe affiancarsi un'offerta sul mercato con un prezzo altrettanto “giusto”, *rectius* “giustificabile”, a garanzia dell'af-

fidabilità stessa del prodotto. Ciò conferma la necessità di percorsi qualitativi e di sicurezza imprescindibili, incidenti sulla fissazione di un prezzo “congruo”, che non pregiudichi l'immagine del prodotto “di qualità”, svilita da forme di “sottocosto” aventi dubbia natura.

A supporto di quanto prospettato, si evidenzia che fu proprio l'AGCM, nella delibera n. 3999/1996, a proposito di prosciutti DOP, ad esaltare il profilo della qualità come beneficio per il consumatore e fattore legittimante un prezzo più alto rispetto alla media⁶¹.

Sul punto, peraltro, come evidenziato in dottrina, “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 mercato italiana, la cui posizione è particolarmente rigida nell'applicazione delle regole della concorrenza”⁶².

Anche perché, come si legge nella richiamata delibera del 1996, attraverso la programmazione della produzione, “viene grandemente ridotto il rischio che siano inseriti nel circuito della produzione tutelata anche cosce non idonee o addirittura di origine estera”.

Il che, a nostro avviso, è indice di una salvaguardia della *safety* o - almeno - di una protezione della qualità alimentare intesa in senso sostanziale, dunque al di là della sola tutela dell'origine geografica, quale fattore gravante sulla formazione dei prezzi.

Nel caso dei vini, inoltre, un richiamo intratestuale alla sicurezza si coglie chiaramente nel Reg. UE n.

⁽⁵⁹⁾ L'importanza della rintracciabilità si evince dalla sentenza della Cass. Pen., Sez. III, n. 2617 del 21.1.2014, sulla vendita di prosciutto ritenuto per qualità “diverso” da quello originario DO; ma anche le sentenze della Corte di Giustizia, *procc. C-469/00 e C-108/01 Ravil SARL/Bellon Import SARL, Biraghi SpA e Consorzio del Prosciutto di Parma, Salumificio S. Rita SpA/Asda Stores Ltd, Hygrade Foods Ltd*.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. A. Germanò, *L'agricoltura e l'alimentazione. Le fonti del diritto agroalimentare fra i trattati dell'Unione Europea e la costituzione e la codificazione italiane*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2011, p. 92. Nota peraltro è la classificazione operata dall'Autore, tra *high quality*, quale indice di specifici requisiti del prodotto, che attirano l'acquirente in virtù di caratteristiche esclusive o per precipue modalità di produzione e trasformazione; e *food safety*, inteso come “pre-requisito” o “requisito imprescindibile” per la qualificazione di alimento.

⁽⁶¹⁾ Al punto n. 43 del provvedimento si legge che “il prosciutto crudo tutelato è generalmente percepito dal consumatore come un prodotto di qualità elevata anche in considerazione dell'attività di vigilanza svolta dai consorzi sull'origine e sulla qualità della materia prima e del più lungo periodo di stagionatura”. Al punto n. 54 invece che “le cosce destinate a Parma e a San Daniele hanno un prezzo generalmente superiore dovuto alla qualità più elevata”.

⁽⁶²⁾ Cfr. ancora I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, cit., p. 6.

1308/13, in specie nel fondamentale art. 45⁶³; con riguardo alle possibili leve incidenti sul prezzo, invece, il riferimento alla *safety* è presente nell'art. 17 del D. Lgs. n. 61/2010, ove tra i "compiti" affidati ai Consorzi di tutela non pare escluso quello di sostenere la sicurezza della filiera, con sistemi di prevenzione del "rischio alimentare" comuni a tutti gli aderenti. Questo, anche perché la "promozione" della sicurezza sembra rientrare nelle azioni di vigilanza, tutela e salvaguardia della denominazione, da espletarsi prima della fase distributiva.

Su tali aspetti indugia anche il Considerando n. 57 del Reg. UE n. 1151/12, ove attesta che i gruppi possono "sviluppare attività connesse alla sorveglianza in merito all'effettiva protezione dei nomi registrati, alla conformità della produzione al relativo disciplinare, all'informazione e alla promozione del nome registrato e, in generale, qualsiasi attività volta ad accrescere il valore dei nomi registrati e l'efficacia dei regimi di qualità. Inoltre, i gruppi dovrebbero seguirne da vicino la posizione dei prodotti sul mercato".

Il Considerando, comunque, sottolinea pure che tali attività non dovrebbero "agevolare né determinare comportamenti anticoncorrenziali incompatibili con gli articoli 101 e 102 del Trattato"; e sul punto non pare contravvenire a tale disposizione il fatto che un Gruppo "valorizzi" il prodotto di cui è garante, operando in funzione della sicurezza e della sua qualità⁶⁴, vigilando anche sul prezzo finale del prodotto, affinché risulti congruo e giustificabile.

Una lettura orientata delle fattispecie di *qualità* e *sicurezza*, suggerita nel presente contributo, potreb-

be influire sulla rideterminazione delle prerogative in ambito concorrenziale circa il prezzo dei regimi di qualità, grazie anche al fondamentale "ruolo dei gruppi", così come sollecitata dall'art. 45 del Reg. UE n. 1151/12. Questa regola, com'è noto, affida ai Consorzi le attività di informazione e di promozione, nell'obiettivo di comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti. Inoltre, alla lett. f), la norma propone lo sviluppo di attività finalizzate a garantire la conformità dei prodotti al loro disciplinare, attraverso misure per la valorizzazione dei prodotti e, se necessario, provvedimenti volti a impedire o contrastare misure che sono o rischiano di essere svalorizzanti per l'immagine dei prodotti.

Dall'art. 45 del Reg. UE n. 1151/12, dunque, può evincersi che il compito di un Gruppo è anche quello di assicurare la protezione sostanziale delle denominazioni, quindi, la sicurezza dei prodotti DOP e IGP⁶⁵; questo, per difendersi non solo dal plagio, dalla sleale concorrenza, dall'usurpazione del *nomen*, ma anche dalle insicurezze del prodotto, causate da fattori anche diversi dalla contraffazione dell'origine geografica⁶⁶.

8.- Sicurezza dell'alimento ed effetti sul prezzo

Nel presente contributo stiamo tentando di verificare se il prezzo, inteso quale sintesi di qualità e sicurezza del prodotto⁶⁷, sia indicatore della corretta competizione mercantile nel settore alimentare⁶⁸.

(63) L'art. 45 del Reg. UE n. 1308/13, invoca espressamente la *food safety* laddove prevede misure di sostegno specifiche dei vini UE nei Paesi terzi, al fine di migliorarne la competitività; tali misure si applicano ai vini a denominazione di origine protetta, ai vini a indicazione geografica protetta e ai vini con indicazione della varietà di uva da vino e possono consistere soltanto in una o più delle seguenti: azioni in materia di relazioni pubbliche, promozione e pubblicità, che mettano in rilievo gli elevati standard dei prodotti dell'UE, in particolare in termini di qualità, di sicurezza alimentare o di ambiente.

(64) La qualità va riferita "ora a dati oggettivi (siano essi intrinseci o estrinseci) ai singoli prodotti, ora a dati soggettivi, che, per certi versi, restano imponderabili". Così A. Jannarelli, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, cit., p. 5.

(65) Progetti specifici sulla *food safety* della filiera rientrano nei Fondi per la valorizzazione, salvaguardia e tutela legale delle DOP, IGP, STG. Si veda quanto emerge sul sito <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9370>.

(66) In tema cfr. F. Gualtieri, S. Vaccari, B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, p. 15 e ss.

(67) Sul particolare significato che sicurezza e qualità assumono per i prodotti alimentari, si veda A. Jannarelli, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agro-alimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.* n. 4, 2012, p. 549.

(68) La determinazione del prezzo è anche il risultato di un insieme di fattori, quali l'igiene, la salubrità, le caratteristiche organolettiche e nutrizionali, gli elementi di utilizzo, l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità del medesimo, i materiali di imballo; dal punto di vista procedurale, invece, possono incidere sulla formazione del prezzo i sistemi di autocontrollo, la rintracciabilità e le certificazioni volontarie.

Si tratta, come detto, di un comparto davvero peculiare, che andrebbe indagato con la lente d'ingrandimento della *Food Law* e nel quale è altresì noto il "rapporto di tensione" tra politica agricola e diritto della concorrenza, così come sottolineato dall'Avvocato generale nelle conclusioni della controversia C. 137/00, da cui la celebre Sentenza della Corte di Giustizia del 9 settembre 2003 (*Milk Marque*)⁶⁹.

In un contesto così complesso non sembra tuttavia azzardato associare il prezzo dell'alimento a comuni *standards* attitudinali, ciò costituendo per gli operatori anche un potenziale termine di raffronto, pre-competitivo, nel mercato. Un bene alimentare, infatti, può differenziarsi anche in base al "pregio" sostanziale, assicurato da comuni sistemi di rintracciabilità, ciò costituendo nel caso di DOP e IGP un "punto di equilibrio" tra valorizzazione e patrimonializzazione delle produzioni, non esclusa la promozione del consumo.

Nella filiera dei regimi di qualità⁷⁰, com'è noto, la conformità dei prodotti include fattori non attinenti solo all'assenza del rischio sui prodotti, ma ad aspetti organolettici e topografici, da garantirsi nel rispetto dei disciplinari di produzione. Sarà interesse primario del Gruppo, quindi, salvaguardare la completa idoneità del prodotto DOP o IGP, alla stregua di un "onere", al fine di ottenere comuni vantaggi per gli aderenti: la fedeltà a un prodotto "sicuro" da parte del consumatore; la sua tranquillità all'atto dell'acquisto.

Il potere di verifica del Gruppo, peraltro, è perfettamente in linea con gli obiettivi posti a carico dei singoli operatori in base all'art. 14 del Reg. CE n. 178/02 (requisiti di sicurezza dell'alimento); è questa, tuttavia, una regola avente una portata ultrapersonale, perché concerne anche l'adeguato funzio-

namento del mercato attraverso la circolazione di soli *alimenti sicuri*⁷¹.

In tale prospettiva, non è un azzardo considerare un prezzo almeno "giustificabile" per i prodotti di qualità, quale risultato della sicurezza intrinseca e per ragioni d'immagine, attesa anche la tutela specifica approntata a livello normativo, che non sembra determinare *ex se* intese distorsive del mercato o costituzione di "cartelli" *ad hoc*.

Sul punto, però, non va trascurato il portato - sia pur non recente - della Cassazione civile, in ispecie della Sez. I, Sentenza n. 355 del 10 gennaio 2008, che ebbe a valutare il contingentamento della produzione di un formaggio DOP, posto in essere dal relativo consorzio di tutela e ad esso direttamente riferibile, ancorché i piani produttivi annuali fossero autorizzati dal ministero dell'agricoltura; il che, secondo la Corte, costituì comunque un'intesa restrittiva della concorrenza, non potendosi considerare tale attività strettamente connessa all'adempimento degli specifici compiti attribuiti al consorzio, né indispensabile per l'assolvimento della funzione di vigilanza sulla produzione e sul commercio del formaggio.

La Corte, in particolare, cassò la parte della pronuncia di merito che, relativamente ai controlli di qualità finalizzati alla salvaguardia di una DOP, esonerava dall'applicazione della disciplina *antitrust* (in quanto "privati" incaricati dell'esercizio di pubbliche funzioni) il consorzio di tutela costituito tra i produttori e l'organismo preposto al controllo e alla certificazione, senza aver confrontato il disciplinare comunitario relativo alla medesima denominazione con le prescrizioni contenute negli atti generali emanati da questi ultimi soggetti (nella specie, linee guida e piano dei controlli). Questo, onde accertare eventuali difformità e verificare in concreto se l'eventuale

⁽⁶⁹⁾ La Corte si pronunciò su questioni sottoposte dalla *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office)*. La domanda riguardò l'interpretazione degli artt. 12 CE, 28 CE-30 CE, 32 CE-38 CE, 49 CE e 55 CE, del Reg. CEE n. 26/62, sull'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli e del Reg. CEE n. 804/68, relativo all'OCM nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, come modificato dal Reg. CE n. 1587/96.

⁽⁷⁰⁾ Si veda anche l'alta qualità di cui, nella filiera biologica, dispone l'art. 3, lett. b, Reg. CE n. 834/2007.

⁽⁷¹⁾ Sarebbero allora comprensibili quelle campagne informative mirate alla sicurezza, quale compito prioritario degli aderenti, come quella del Consorzio del Gorgonzola, su <http://www.gorgonzola.com/la-rubrica-scientifica/formaggio-gorgonzola-dop-sicurezza-per-il-consumatore/>, nella rubrica scientifica/documento pubblico intitolato *Formaggio Gorgonzola Dop: sicurezza per il consumatore, del 7 settembre 2015*, ove si citano i numerosi e costanti sforzi dei produttori dedicati allo sviluppo di procedure idonee a garantire la sicurezza del formaggio. Garantire la sicurezza del consumatore, infatti, rimane secondo il documento, e a tutti gli effetti, uno dei compiti prioritari di chi produce alimenti.

scostamento consentisse di considerare tali prescrizioni e le conseguenti misure attuative (nella specie, rifiuto di marchiatura e ritiro delle fascere) come esercizio *iure imperii* dell'attività di controllo prevista dalla disciplina europea.

Volendo attualizzare il portato della Suprema Corte, gli effetti di un'intesa restrittiva della concorrenza, possono essere misurati essenzialmente sulla base della stabilità delle quote di mercato e dell'allineamento dei prezzi, il che non avvolge necessariamente il profilo della sicurezza garantita attraverso un prezzo "giustificabile".

In altri termini, l'intesa restrittiva della concorrenza resta "oggettivamente grave" se consiste nel contingentamento della produzione, nella ripartizione della clientela e nella fissazione dei prezzi e delle altre condizioni commerciali; essa, invece, può essere qualificata "molto grave" se siano stati adeguatamente provati i suoi effetti sul mercato sotto forma di un irrigidimento delle quote di mercato e di un allineamento verso l'alto dei prezzi⁷².

A fronte di quanto rappresentato, sarebbe tuttavia opportuno rileggere il contesto normativo delineato dal Reg. UE n. 1151/12 e, in ambito di OCM, dal Reg. UE n. 1308/13 (nei rispettivi artt. 45), in relazione alla *legislazione alimentare*, quale sistema di regole destinate anche alla tutela del mercato. E in tale ottica porre la questione del prezzo alimentare in un ambito valutativo diverso rispetto al passato, in presenza di obiettivi di sicurezza del prodotto e di vincoli normativi imposti dalla *Food Law*, che mal si conciliano con spregiudicate politiche di prezzo al ribasso.

9.- Questioni ancora "aperte" e nuovi strumenti di controllo

Come già accennato, anche la mera raccomandazione di un prezzo minimo del prodotto finale può

fondare un'intesa tra operatori, in contrasto con la disciplina concorrenziale⁷³. Di tanto, peraltro, si ha contezza nelle conclusioni dell'Avvocato generale nella causa C-671/2015, *President of the Autorité de la concurrence v Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) and Others*, ove riguardo alla concertazione sul prezzo dell'indivia, si rileva che una politica di fissazione di un prezzo minimo tra produttori non può disattendere il divieto delle intese sancito nel diritto europeo, indipendentemente dal fatto che tale concertazione sia determinata tra OP/AOP o all'interno di una stessa OP o AOP. E questo, secondo l'Avvocato generale Wahl, per un aspetto rilevante: le predette organizzazioni, infatti, sono incaricate di negoziare un prezzo "unico" con i soggetti-distributori (a valle della filiera), riferibile a tutta la produzione, variabile in funzione dei periodi di commercializzazione e - si badi - anche della qualità dell'alimento in questione. Pertanto non avrebbe alcun senso la fissazione di un prezzo minimo invariabile, all'interno di una OP o AOP.

A livello generale, invece, nelle dette conclusioni si evidenzia che OP e AOP hanno come preminenti obiettivi non solo quelli di adeguare la produzione alla domanda, ma anche di attivarsi per la riduzione dei costi di produzione e la regolazione dei prezzi alla produzione. Il che, a nostro avviso, non significa necessariamente una diminuzione degli *standard* di sicurezza, dato che tra le azioni che anche l'avvocato generale individua quali "strettamente necessarie" allo svolgimento dei compiti delle OP e AOP (e che dunque "possono sfuggire" all'applicazione del diritto della concorrenza) rientrano quelle mirate alla comune *food safety*, nell'ambito della gestione della produzione e della commercializzazione del prodotto considerato.

E, in proposito, dalle conclusioni si ricava anche la fondamentale assimilazione tra le funzioni devolute alle OP e AOP, equiparabili a quelle adottate nel-

(⁷²) Questo è l'orientamento del T.A.R. Lazio Roma Sez. I, 13-03-2008, n. 2312.

(⁷³) Cfr. A. Jannarelli, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza*, cit., ove dopo espliciti richiami all'art. 39 del Trattato, ai regg. n. 26/1962, nn. 1234/07 e 1184/06, si evidenzia che "il divieto di fissare un prezzo unico di cui parla la disciplina *antitrust* applicabile ai prodotti agricoli è già sconfessato dagli effetti applicativi di quel consolidato indirizzo legislativo comunitario in materia di associazionismo economico tra produttori agricoli, anche a prescindere dagli effetti legati al mutato quadro generale della PAC, in cui la politica dei prezzi amministrati per i prodotti agricoli è stata fortemente ridimensionata se non del tutto abbandonata".

l'ambito di una società o di un Gruppo che si presenta sul mercato quale unico referente economico, al punto che siffatte pratiche "interne" esulano dall'applicazione delle regole concorrenziali. Queste, invece, vanno considerate nel caso delle pratiche tra OP o tra AOP, nell'ambito di enti non incaricati dai loro membri della commercializzazione ovvero tra OP o AOP e altri tipi di attori nel mercato, essendo tali pratiche intervenienti tra enti economici indipendenti.

La questione, più in generale, andrebbe pur sempre annessa alle libertà di concorrenza sancite dal TFUE, ai contestuali divieti circa le intese e gli abusi, nonché alle ragioni derogatorie per l'agricoltura, a cui aggiungere l'esistenza condizionante di una *legislazione alimentare*, destinata a incidere anche sulla regolazione dei rapporti mercantili, dati gli onerosi adempimenti posti a carico degli operatori per la conformità dei prodotti.

Le presenti considerazioni, tuttavia, non possono prescindere dal fatto che il mercato alimentare vada costantemente osservato come "luogo" governato da "un *corpus* normativo ordinato su categorie concettuali autonome in ragione dell'obiettivo della sicurezza e di un'adeguata informazione del consumatore"⁷⁴. E per questa ragione, taluni interventi dell'AGCM, quali l'ultima Segnalazione sul vino (sbilanciata sul ruolo dei Consorzi⁷⁵), non sembrano favorire la comprensione degli ambiti e anche del mantenimento di eventuali restrizioni, finendo l'*Authority* con il relegare la peculiarità del settore a *vexata quaestio*, lontana quindi dal costituire un auspicabile modello unitario di riferimento.

Un tale obiettivo tuttavia potrebbe essere raggiunto grazie ad una rilettura della *Food Law*, quale spazio privilegiato di regole e opportunità ermeneutiche, in cui sperimentare la "diversità" del settore agroalimentare, rispetto ad altri settori merceologici, in rapporto alla disciplina della concorrenza e alle regole distintive della PAC.

Un esempio di tale diversità, incidente a nostro avviso anche sugli aspetti concorrenziali, può trovarsi nel recente Reg. UE n. 625/2017 sui *controlli ufficiali* nel settore, almeno nella parte in cui il Legislatore europeo introduce un graduale sistema di "rating" (art. 3, n. 31), ossia una classificazione degli operatori fondata sulla valutazione della loro corrispondenza a criteri prefissati e oggettivi, non esclusi quelli di sicurezza alimentare.

Si tratta di un vero e proprio "diritto" riconosciuto alle autorità competenti dei Paesi membri di pubblicare o rendere disponibili le informazioni relative ai singoli operatori in base ai risultati dei controlli ufficiali, con indubitabili effetti di natura mercantile, essendo il *rating* destinato a condizionare anche l'immagine pubblica dei singoli operatori. Ed infatti, secondo il Considerando n. 39 del nuovo regolamento, l'utilizzo dei regimi di *rating*, diventa a tutti gli effetti un "mezzo per accrescere la trasparenza nella filiera agroalimentare", determinandosi automatici parametri selettivi, a vantaggio degli operatori che adottino protocolli mirati di *food safety*⁷⁶.

Assecondando il Legislatore europeo, sembra allora evidente che la "sicurezza" e la sua verifica ufficiale diventino una questione non più interna al solo rapporto controllore-controllato, ma fattore competi-

(⁷⁴) Le norme del Reg. n. 178/02 e delle normative collegate "potranno avere carattere espansivo" e "coinvolgere, in via di interpretazione analogica, non solo materie limitrofe, ma anche materie tradizionalmente distinte in cui siano ravvisabili la finalità comune della sicurezza e dell'informazione del cibo e delle bevande che ingeriamo". Cfr. A. Germanò, *Il mercato alimentare e la comunicazione*, cit., p. 160.

(⁷⁵) Non va dimenticato che "il Consorzio di tutela del vino, in quanto Organizzazione interprofessionale, ha la responsabilità della Denominazione: delle regole (disciplinare di produzione) che sono alla base della sua identità, della sua evoluzione e del suo adattamento ai gusti del consumatore; ha la responsabilità della gestione della produzione in funzione del mercato, prevedendo anche, in accordo con la Regione competente, misure restrittive nelle rese, nella gestione delle giacenze (bloccaggio/déblocaggio), sulle nuove iscrizioni dei vigneti a DO al catasto; ha la responsabilità della valorizzazione del prodotto e della tutela della Denominazione". Così, R. Ricci Curbastro, *Il ruolo di garanzia dei consorzi di tutela*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2012, p. 56.

(⁷⁶) Si richiama una duplice nozione di *food safety*, la prima di M. Satin, in *Food Alert: The Ultimate Sourcebook for Food Safety*, Ed. 2, Facts on File, N.Y. (USA), 2008, quale "*scientific discipline describing handling, preparation, and storage of food in ways that prevent foodborne illness*"; o anche quella fornita nel 1999 dall'*USDA-Food Safety and Inspection Service, FDA-U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Food Code*, per cui la *food safety* è "*a suitable product which when consumed orally either by a human or an animal does not cause health risk to consumer*". Ciò si scorge in M. Trombetta, *Filiera agroalimentare: sicurezza e difesa dei prodotti nazionali*, in *Riv. Silvæ*, n. 13, 2010, p. 44.

tivo per l'operatore anche a livello d'immagine, disvelato nella valutazione pubblica del *rating*. Nel caso di una corrispondenza ai parametri prefissati dagli Stati membri, infatti, la conformità agli standards pubblici rappresenterà un ulteriore criterio di giudizio da parte dell'acquirente finale, con effetti che si ripercuotono sull'affidabilità commerciale dell'operatore e dei prodotti che genera.

Non è un mistero, allora, che - in attesa dei criteri applicativi - l'introduzione di una fattispecie così particolare qual è il *rating* sia sintomatica di una "diversità" delle regole alimentari cui più volte si è fatto cenno nel presente contributo. Si tratta, in definitiva, di una peculiare funzione della legislazione alimentare, non più sottovalutabile, perché incide non solo sull'integrità delle derrate, sul versante della qualità e della sicurezza, ma anche sulla determinazione dei costi di produzione, nonché su dinamiche concorrenziali e plausibili politiche del prezzo⁷⁷.

Il rischio, come detto, è la "svalorizzazione" di prodotti ad alto valore aggiunto, quali i "regimi di qualità", danneggiati da liquidazioni svilenti natura e filiera dell'alimento, fuorvianti altresì la corretta simmetria tra sicurezza e valore commerciale delle derrate (si pensi ad es. alle aste telematiche o ad offerte in e-commerce al ribasso oltremisura).

Non va dimenticato, in proposito, che un prezzo

eccessivamente basso, è stato talvolta considerato un segnale di inadeguatezza qualitativa del prodotto; in alcuni casi, indicativo addirittura di una falsa provenienza del bene alimentare⁷⁸.

ABSTRACT

In this paper the Author intends to discuss issues and topics related to the possibility of diversification and competition on the subject of agri-food.

First of all, it is an approach to the relationship between competition and agriculture. In this perspective the role of European Food rules is discussed with specific reference to some relevant topics such as: safety, traceability and quality. It is necessary to try to understand and verify whether food law can actually even be compared to the laws on antitrust as alimentary laws are a macro area of European Laws which can affect the regular daily operation of the market. This perspective will also be addressed while considering the role and interventions of the Italian AGCM in the food sector and which furthermore could create dynamics ramifications in the construction of a justifiable price for the products.

□

(⁷⁷) Potrebbero così evitarsi quelli individuati come "squilibri di mercato (e quei prezzi fuori controllo) che si tradurrebbero in difficoltà insormontabili tanto per le imprese quanto per i consumatori". Così, P. Borghi, *Lo status di produttore e di consumatore di alimenti, e i contratti del settore alimentare*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n.2-2008, p. 3.

(⁷⁸) In tal senso Cass. Pen., Sez. V, Sent. n. 2119 del 23.02.2000; sul collegamento prezzo/qualità, si veda altresì T.A.R. Lazio, Sent. n. 167 del 28.01.2000, sull'aceto balsamico di Modena, ove si accenna all'elevato prezzo di vendita del prodotto per le non comuni qualità di provenienza da determinati vitigni specificatamente selezionati.